This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

$B 266 962

Aus Natur und Geisteswelt

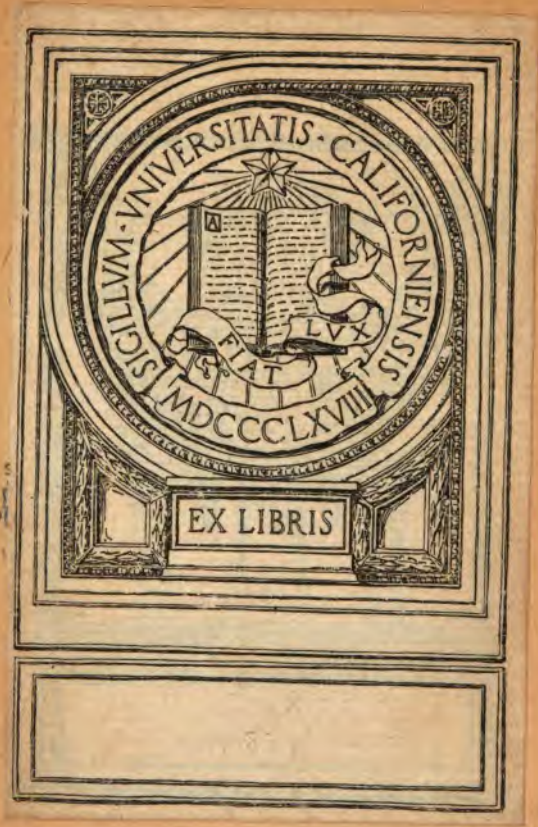
Sammlung wissenschaftlich-gemeinverständlicher Darstellungen

E. Hubrich

Deutsches Fürstentum und deutsches Verfassungswesen

Verlag von B. G. Teubner in Leipzig

YB 08663



Ein vollständiges Verzeichnis der Sammlung „Aus Natur und Geisteswelt" befindet sich am Schluß dieses Bandes.

AMuG naturw. 600 : 311.

Die Sammlung

„Aus Natur und Geisteswelt"

die nunmehr auf ein mehr denn zehnjähriges Bestehen zurückblicken darf und jetzt über 350 Bände umfaßt, von denen 70 bereits in zweiter bis vierter Auflage vorliegen, verdankt ihr Entstehen dem Wunsche, an der Erfüllung einer bedeutsamen sozialen Aufgabe mitzuwirken. Sie soll an ihrem Teil der unserer Kultur aus der Scheidung in Kasten drohenden Gefahr begegnen helfen, soll dem Gelehrten es ermöglichen, sich an weitere Kreise zu wenden, dem materiell arbeitenden Menschen Gelegenheit bieten, mit den geistigen Errungenschaften in Fühlung zu bleiben. Der Gefahr, der Halbbildung zu dienen, begegnet sie, indem sie nicht in der Vorführung einer Fülle von Lehrstoff und Lehrsätzen oder etwa gar unerwiesenen Hypothesen ihre Aufgabe sucht, sondern darin, dem Leser Verständnis dafür zu vermitteln, wie die moderne Wissenschaft es erreicht hat, über wichtige Fragen von allgemeinstem Interesse Licht zu verbreiten. So lehrt sie nicht nur die zurzeit auf jene Fragen erzielten Antworten kennen, sondern zugleich durch Begreifen der zur Lösung verwandten Methoden ein selbständiges Urteil gewinnen über den Grad der Zuverlässigkeit jener Antworten.

Es ist gewiß durchaus unmöglich und unnötig, daß alle Welt sich mit geschichtlichen, naturwissenschaftlichen und philosophischen Studien befasse. Es kommt nur darauf an, daß jeder Mensch an einem Punkte sich über den engen Kreis, in den ihn heute meist der Beruf einschließt, erhebt, an einem Punkte die Freiheit und Selbständigkeit des geistigen Lebens gewinnt. In diesem Sinne bieten die einzelnen, in sich abgeschlossenen Schriften gerade dem „Laien" auf dem betreffenden Gebiete in voller Anschaulichkeit und lebendiger Frische eine gedrängte, aber anregende Übersicht.

Freilich kann diese gute und allein berechtigte Art der Popularisierung der Wissenschaft nur von den ersten Kräften geleistet werden; in den Dienst der mit der Sammlung verfolgten Aufgaben haben sich denn aber auch in dankenswertester Weise von Anfang an die besten Namen gestellt, und die Sammlung hat sich dieser Teilnahme dauernd zu erfreuen gehabt.

So wollen die schmucken, gehaltvollen Bände die Freude am Buche wecken, sie wollen daran gewöhnen, einen kleinen Betrag, den man für Erfüllung körperlicher Bedürfnisse nicht anzusehen pflegt, auch für die Befriedigung geistiger anzuwenden. Durch den billigen Preis ermöglichen sie es tatsächlich jedem, auch dem wenig Begüterten, sich eine kleine Bibliothek zu schaffen, die das für ihn Wertvollste „Aus Natur und Geisteswelt" vereinigt.

Leipzig, 1911. **B. G. Teubner.**

Aus Natur und Geisteswelt
Sammlung wissenschaftlich-gemeinverständlicher Darstellungen
80. Bändchen

Deutsches Fürstentum und deutsches Verfassungswesen

Von

Prof. Dr. jur. Eduard Hubrich

Druck und Verlag von B. G. Teubner in Leipzig 1905

JN 3223
.H8

UNIV. OF
CALIFORNIA

Alle Rechte, einschließlich des Übersetzungsrechts, vorbehalten.

Seiner lieben Frau Käthe

widmet diese Sammlung von Vorträgen
(gehalten im Wintersemester 1904/1905 in den volkstümlichen Hochschulkursen zu Königsberg i. Pr.)

der Verfasser

240309

UNIV. OF CALIFORNIA

§ 1. Einleitung.

Unter den mannigfachen Bestrebungen, welche in den letzten hundert Jahren im öffentlichen Leben Deutschlands hervorgetreten, zeichnen sich zwei durch die ihnen eigene unwiderstehliche Kraft sowohl, wie durch den ihnen beschiedenen glücklichen Ausgang aus: es ist die deutschnationale Einheitsbewegung einerseits, die konstitutionelle Bewegung andererseits. Der Grundgedanke der letzteren war, das zu Anfang des 19. Jahrhunderts im Namen des Staats gebietende absolute Fürstentum durch die Beteiligung einer Volksrepräsentation, wie der einzelnen Staatsbürger am aktiven staatlichen Leben einzuschränken und diese Einschränkung in einer Konstitution, einem förmlichen Staatsgrundgesetz dauernd für die Zukunft festzulegen.

Das deutsche Volk hat die konstitutionelle Bewegung mit allen zivilisierten Völkern der Welt geteilt und erst unter schweren Wehen entschied sich ihr Sieg in Deutschland. Namentlich in Preußen ist vor etwas über fünfzig Jahren Blut geflossen, als der Anschluß an das konstitutionelle System erfolgte. Mit tiefer Trauer im Herzen sahen damals große Schichten des Preußenvolks — und nicht gerade die schlechtesten — auf „das Blatt Papier", das hinfort das väterliche Regiment der Hohenzollernkönige ersetzen sollte, und noch über ein Jahrzehnt hinaus mochte man zum Teil nicht recht an die Fortdauer der preußischen Verfassungsurkunde glauben. Schwankend und ungewiß mochte freilich in mancher Augen das Los, welches das Preußentum bei Annahme einer modernen Konstitution gegenüber dem bisherigen Regiment eintauschte, erscheinen. Aus einer Anzahl vereinzelter, über ganz Deutschland hin verstreuter Länderbrocken hatte das Hohenzollerngeschlecht allein in fast zwei Jahrhunderte langer, harter Arbeit die Einheit des Preußenstaats zusammengeschweißt, in den ursprünglich einander mit voller Gleichgültigkeit, ja unverhohlener

Abneigung gegenüberstehenden Bewohnern der verschiedenen Provinzen das hehre Bewußtsein, Glieder eines starken, sieggewohnten Preußenvolks zu sein, erweckt — und zwar eben durch ein „konstitutionsloses", unter Umständen wohl energisch durchgreifendes, immerhin Recht und Gerechtigkeit im allgemeinen nach Menschenmöglichkeit verbürgendes Regiment. Und demgegenüber namentlich in Frankreich, von wo ja seit 1789 die konstitutionelle Bewegung auf dem europäischen Kontinent ausgegangen war, wieviel Regierungsumwälzungen seitdem, welche anscheinend nie endende Unruhe im Leben der Hohen und Niederen der Gesellschaft! Konnte da der Anschluß an das konstitutionelle System nicht auch für Preußen nur der Anfang heilloſen Wirrsals, ewigen bürgerlichen Unfriedens sein? Die Erfahrung zweier Menschenalter hat die Besorgnisse, die ehrenfeste Preußen während der Entstehungszeit der preußischen Verfassung hegten, enttäuscht, so sehr, daß man selbst bei der Erneuerung eines deutschen Gesamtstaats mit einem Hohenzollernkaisertum kein Bedenken trug, den Reichsbau auf der konstitutionellen Basis aufzuführen. Wer aber tiefer in den Geist der deutschen Geschichte eindringt, erblickt in der deutschen konstitutionellen Bewegung noch bei weitem mehr als eine bloße Nachäffung ausländischen Gebarens. Gewiß hatten zuerst im Ausland, namentlich in Frankreich und Belgien ausgebildete Verfassungstheorien ihren guten Anteil an der Entwicklung der deutschen konstitutionellen Bewegung: aber der Einfluß der aus der Fremde importierten Ideen hätte sicher allein der deutschen konstitutionellen Bewegung nicht die ihr eigene unwiderstehliche Kraft verliehen. Die konstitutionelle Bewegung mußte seinerzeit in Deutschland und in Preußen siegen, weil das absolute Fürstenregiment bereits die ihm vom Schicksal zugewiesenen Aufgaben vollauf erfüllt hatte, weil die konstitutionelle Idee überhaupt, weit entfernt, lediglich ein fremdländisches Produkt zu sein, sich mit einer unzerstörbar scheinenden Uranlage des Deutschtums, zu denken und zu handeln, vollkommen deckt.

Im Verlaufe der letzten zwei Jahrtausende, während welcher die Entwicklung des deutschen, einschließlich des als Vorläufer in Betracht kommenden germanischen, Elements uns bekannt ist, streben unausgesetzt zwei Kräfte nach gegenseitiger Aussöhnung und Ausgleichung: Fürstentum und Volksfreiheit. Unter Fürstentum verstehen wir hier das Machtelement, dessen Sitz das her-

vorragendste Geschlecht in einem Staatsverband ist und durch welches das Haupt des Geschlechts auf die erste leitende Rolle (Fürst) hingewiesen wird — mag auch rechtlich die Trägerschaft der Staatsgewalt ihm nicht gebühren. Während die Staaten des klassischen Altertums daran zugrunde gegangen sind, daß Fürstentum und Volksfreiheit nicht zur befriedigenden Ausgleichung miteinander gediehen, scheint es die Eigenart des deutschen Volkscharakters mit sich zu bringen, daß hier jene beiden zur Kollision miteinander leicht neigenden Elemente einen ehrlichen, erträglichen Frieden schließen können. Gewiß sind die Beziehungen zwischen Fürstentum und Volksfreiheit in der langen Entwicklungsreihe deutscher Geschichte nicht immer die nämlichen; die verschiedenen Zeitumstände lassen bald das eine, bald das andere Element in den Vordergrund treten. Aber das Deutschtum weiß doch kaum von einer Epoche, wo auf die Dauer die Fürstengewalt in die vollständige Vernichtung der Volksfreiheit und umgekehrt die Volksfreiheit in die vollständige Beseitigung der Fürstengewalt ausartet. Urangeboren in gleichem Maße erscheint unserem Volkscharakter die treue Anhänglichkeit an das angestammte Fürstenhaus und die Liebe zur Freiheit.

Die Erkenntnis, daß die staatliche Beherrschung durch das Mittel des Fürstentums, doch unter Wahrung des wesentlichen Grundrechts des freien Mannes, ein entscheidendes Wort bei der Regelung der öffentlichen Angelegenheiten mitzusprechen, einer deutschen Uranlage entspricht, ist schon wiederholt ausgesprochen. Allerdings hat es im Bereiche des Deutschtums auch staatliche Gemeinwesen gegeben, in welchen der Gedanke eines leitenden Fürstentums nicht zum Vorschein kam, vielmehr die Entscheidung durchaus den gleichgestellten, auch rechtlich mit der Trägerschaft der Staatsgewalt ausgestatteten Vollgenossen der staatlichen Gemeinschaft (Republik, Freistaat) oblag, und innerhalb des neuen Deutschen Reichs vertreten gegenwärtig die drei Hansestädte den freistaatlichen Typus. Aber die freistaatlichen Organisationen im Bereiche des Deutschtums sind doch mit dem Fluche zwergstaatlicher Bildung behaftet geblieben, und regelmäßig, wenn die politische Organisation beim Deutschtum ins Große gehen sollte, vollendete sich solches nur unter der Leitung eines hervorragenden Führers aus altem Hause. Fürstliche Absolutie verträgt freilich das deutsche Element auf die

Dauer auch nicht; sie ist nicht die demselben adäquate Form staatlicher Beherrschung: die Periode absoluter Fürstengewalt in Deutschland war eine relativ kurze, vorübergehende. Die Prinzipien der konstitutionellen Monarchie, welche gegenwärtig in der weit überwiegenden Mehrheit der deutschen Staaten zur Herrschaft gelangt und nach Möglichkeit auch bei der Erneuerung des deutschen Gesamtstaats gewahrt sind, werden, scheint es, am ehesten den in unserem Volkscharakter wohnenden Kräften und Bedürfnissen gerecht: sie lassen für das dem deutschen Mann so teure Gut der Volksfreiheit genügenden Spielraum und ermöglichen andererseits die Leitung der Volkskräfte durch einen einheitlichen, von dem angestammten Fürsten vertretenen Willen, ohne welchen nach Ausweis der Geschichte dem deutschen Element die politische Organisation im großen nicht recht gelingen will.

Die folgenden Blätter wollen ein Bild der wechselseitigen Berührung von Fürstentum und Volksfreiheit in der Geschichte des Deutschtums bzw. des als Vorläufer zu berücksichtigenden Germanentums entwerfen und den Weg zeigen, auf welchem diese Elemente zu dem in der Gegenwart geltenden wechselseitigen Ausgleich gelangt sind. Nur im Lichte der Geschichte kann der Wert des Verfassungsstaats der Gegenwart richtig erkannt werden. Zum Verderben hat es bisher stets Verfassungsbestrebungen gereicht, wenn sie der historischen Fundamente vergaßen. Eine der Hauptursachen des Scheiterns der französischen Revolution zu Ausgang des 18. Jahrhunderts war das schließliche Absehen von aller geschichtlichen Erfahrung, der unglaubliche Einfall, die öffentlichen Einrichtungen der großen französischen Nation den blassen, in Schreibstubenluft gezeugten Schemen Rousseauscher Vernünftelei anzupassen.

§ 2. Die altgermanische Verfassung. Das regnum Francorum. Das regnum Teutonicum.

Aus dem Dunkel der Urzeit tritt das Germanentum nicht in der Form eines großen nationalen Staatsverbandes, sondern in der Gliederung kleiner für sich bestehender Völkerschaften (civitates) in die geschichtliche Beleuchtung. Das Organisationsprinzip ist an sich das freistaatliche. Trägerin der öffentlichen

Gewalt in den völkerschaftlichen Gemeinwesen ist die von allen wehrfähigen Männern gebildete Landesversammlung (thing, mallus). Dabei war das Königtum bereits bekannt, wenn auch noch nicht überall vertreten. Die Völkerschaften zerfielen in solche mit einem König (rex) und in königslose. Bei den letzteren gab es an der Spitze der Gaue (pagi), der Unterabteilungen der civitas, Fürsten (principes), welche als „Völkerschaftsrat" die entscheidenden Beschlüsse der Landesversammlung vorbereiteten. Das Königtum fand erst mit der Zeit von den Ostgermanen aus bei den Westgermanen Eingang und stellte eine stärkere Modifikation des freistaatlichen Gedankens als die Prinzipatsverfassung dar. Der eine König der Völkerschaft verwaltete die in der königslosen Völkerschaft dem Fürstenrat obliegenden Geschäfte, er hatte Berufung und Leitung der Landesversammlung selbst und das ständige Heerführeramt, während die königslose Völkerschaft bei Kriegsfall einen besonderen Heerführer (dux, Herzog) wählte. Immerhin blieb auch dem Königtum gegenüber die Volksfreiheit gewahrt, der König selbst der Landesversammlung unterstellt (Tacitus: nec regibus infinita aut libera potestas; — Gotones regnantur .. nondum tamen supra libertatem). Der Wahl der Landesversammlung dankte der König selbst seine Stellung, jedoch in besonderer Weise. Gewiß sah man auch in der königslosen Völkerschaft bei der Wahl der principes tatsächlich auf hervorragende Abkunft, aber in der Völkerschaft mit Königtum verband die gemeine Rechtsanschauung dasselbe mit dem adligsten Geschlecht und die Landesversammlung gab im Vakanzfall nach freiem Ermessen ein Urteil darüber ab, welcher der vorhandenen Geschlechtsgenossen für die Königstellung am tauglichsten sei (Tacitus: reges ex nobilitate, duces ex virtute sumunt. — Gregor von Tours: reges .. creavisse de prima et, ut ita dicam, nobiliore suorum familia). Doch blieb das Recht des königlichen Geschlechts gegenüber der Landesversammlung ein relatives. Dieser stand bei der Berufung eines Königs an sich auch das Abgehen von dem bisher königlichen Geschlecht frei, wie ferner die Aburteilung und Absetzung des aus dem königlichen Geschlecht berufenen Königs.

Seit dem 3. Jahrhundert nach Chr. erscheinen größere, durch Verschmelzung der alten civitates entstandene Stammesverbände: die Ost- und Westgoten, die Langobarden, Bayern,

Thüringer, Burgunder, Alemannen, Sachsen, Friesen, namentlich die Franken. An der Spitze der einzelnen Stammesverbände standen Stammeskönige, nur die Sachsen hielten bis zur Unterjochung durch Karl den Großen an der Prinzipatsverfassung fest. Die Befugnisse des Stammeskönigs waren bei weitem umfassender als die des alten Völkerschaftskönigs. Die Römernot und das herkömmlich als Völkerwanderung bezeichnete territoriale Völkergeschiebe hatten die kleineren germanischen Völkerschaften von der Notwendigkeit größerer Einheit unter einem Willen überzeugt. In den von einzelnen germanischen Stämmen auf romanischem Boden gegründeten Reichen kamen überhaupt allgemeine Versammlungen der wehrfähigen Freien des Stammesverbandes als regelmäßige Verfassungseinrichtung nicht mehr vor. Schon die territoriale Ausdehnung dieser Reiche machte von selbst eine regelmäßige Wiederkehr solcher allgemeiner Volksversammlungen unmöglich. Das Stammeskönigtum wurde naturgemäß selbst Träger der öffentlichen Gewalt innerhalb des Stammesverbandes. Von besonderer Bedeutung für die spätere deutsche Entwicklung sind die Einrichtungen des regnum Francorum geworden, welches Chlodovech, ein Sproß des alten fränkischen Königsgeschlechts der Merowinger und ursprünglich ein dem fränkischen Stammeszweig der Salier angehöriger Völkerschaftskönig, um die Wende vom 5. zum 6. Jahrhundert gründete. Im regnum Francorum, welches von Anfang an einen Rechtsunterschied zwischen Germanen und Romanen nicht kannte, entwickelte sich das fränkische Völkerschafts- und Stammeskönigtum zu einem einheitlichen, allen Staatsangehörigen gegenüber die Staatsgewalt gleichmäßig vertretenden Reichskönigtum. Der fränkische Reichskönig wurde nicht mehr vom Volk gewählt, nach strengem Erbrecht gelangte der Merowinger, mit dessen Geschlecht das fränkische Reichskönigtum zunächst als untrennbar verbunden galt, an die Spitze des Reichs. An der Aufzeichnung einer Thronfolgeordnung fehlte es zwar, aber da die Gründung des regnum Francorum wesentlich eine Tat Chlodovechs selbst, nicht des Frankenstammes war und am Reiche demgemäß mehr ein Recht des Merowingergeschlechts als des Frankenstammes zu bestehen schien, wandte man auf die Thronfolge ohne Bedenken die Grundsätze des salischen Privaterbrechts an — die Bestimmungen der bei den Saliern, wo Chlodovech ursprünglich Völkerschaftskönig gewesen, entstandenen lex Salica.

Gleich als wäre das Frankenreich das Grundeigen des Merowingergeschlechts, wurde dasselbe unter mehrere Söhne des verstorbenen Königs geteilt, andererseits blieben dem altsalischen Privaterbrecht entsprechend die Frauen von der Thronfolge ausgeschlossen. Noch die moderne Zeit nennt eine Thronfolge unter Ausschluß der Frauen und des Weiberstamms eine Thronfolge nach „salischem Gesetz". Trotz dieser Veränderung der Rechtsstellung des Königs blieb auch der Volksfreiheit im regnum Francorum eine hinreichende Stätte bewahrt. In den ordentlichen Gerichten, den Hundertschaftsgerichten, wurde, obwohl Vorsitz und Leitung einem königlichen Beamten, dem Grafen oder seinem Stellvertreter (Zentenar, Vikar), zustand, das Urteil von der Gerichtsgemeinde, von den versammelten Volksfreien, gefunden. Das ordentliche Gericht prozedierte auch an sich nach Volksrecht, d. h. dem Recht, welches jedem im Frankenreich ansässigen Stamm besonders eigentümlich und ein vorzugsweise durch die gemeine Rechtsüberzeugung der Stammesgenossen getragenes Gewohnheitsrecht war. Kraft des Prinzips der Personalität der Rechte hatte jeder Angehörige des regnum Francorum im gesamten Gebiet desselben auf Behandlung nach Stammesrecht Anspruch. Gegenüber dem überkommenen Volksrecht hatte der fränkische Reichskönig keine schrankenlose Gesetzgebungsgewalt. Wohl hatte er das Bannrecht, d. h. die Befugnis, unter Strafandrohung Gebote und Verbote, sei es in Einzelverfügungen, sei es in allgemeinen Verordnungen von vorübergehender oder dauernder Bedeutung, zu erlassen. Immerhin galt das königliche Bannrecht von Rechts wegen für schwächer als das Volksrecht. Die Gültigkeit der königlichen Gebote und Verbote hing von utilitas publica und Gesetzmäßigkeit ab. Sie mußten sich auf dem Boden der allgemeinen Rechtsanschauung und des Herkommens halten, „namentlich durfte der König nichts gebieten, was das Volksrecht (Gesetz oder Gewohnheitsrecht) positiv verbot, und nichts verbieten, was das Volksrecht zur gesetzlichen Pflicht machte. Das königliche Verordnungsrecht war daher im wesentlichen ein das Volksrecht ergänzendes Verordnungsrecht." Eine königliche Verordnung war für die ordentlichen Gerichte nur bei Aufnahme in das Volksrecht verbindlich, welche nur unter Zustimmung der betreffenden Stammesgenossen erfolgte. In den Gebieten mit rein germanischer Bevölkerung wählte übrigens die Gerichtsgemeinde noch lange

selbst den Zentenar. Wiewohl im regnum Francorum das Institut einer allgemeinen Volksversammlung nicht existierte, erwachte doch bisweilen in dem vom König versammelten Heer die Erinnerung an die altgermanische Landesgemeinde. Es fühlte sich wiederholt dem König gegenüber in altgermanischer Weise als das selbst zur Entscheidung versammelte Volk und nötigte denselben zum Kriegszug, wie es andererseits unter Umständen bittender Worte des Königs bedurfte, um das Heer zur Aufnahme der Feindseligkeiten zu bestimmen. Vor allem wurde die Macht des fränkischen Reichskönigtums bald durch den wachsenden Einfluß der weltlichen und geistlichen Großen wesentlich eingeschränkt. Schon während des 6. Jahrhunderts bediente sich der König des Beirats seiner Großen bei wichtigeren Reichsangelegenheiten. Die Teilnahme der einzelnen an diesen Reichs- oder Hoftagen war zunächst nur eine vom König jeweilig gebotene Pflicht und vom Belieben des letzteren hing auch der Gegenstand der Mitberatung der Großen ab. Aber die unaufhörlichen Familienfehden der Merowinger und die massenhaften Schenkungen von Königsgut an die Kirche und an den unzuverlässigen Dienstadel schwächten das fränkische Reichskönigtum schnell in einer Weise, daß der König kaum über eine wichtige Reichsangelegenheit zu entscheiden sich getraute, ohne sich mit seinen Großen eins zu wissen. Den Ausschlag gab schließlich, daß der neustrische König Chlothar II. sich der Hilfe der eidbrüchigen Großen von Austrasien und Burgund bediente, um seiner Todfeindin Brunechilde und ihrer Nachkommenschaft Herr zu werden. Den Lohn durfte der triumphierende König nicht schuldig bleiben. Durch sein Pariser Edikt von 614 mußte Chlothar II. dem fränkischen Adel so viel Zugeständnisse auf Kosten der königlichen Rechte bewilligen, daß man dies Edikt die erste Magna charta genannt hat, die ein germanischer König seinen Untertanen verliehen. Auch das bisherige merowingische Erbkönigtum änderte seine Natur. Der fränkische Adel erlangte fortan gewohnheitsrechtlich ein Zustimmungsrecht zu der Thronbesteigung eines Merowingers. Galt auch das fränkische Reichskönigtum noch weiter an das Merowingergeschlecht geknüpft, so fällte doch der Adel — ähnlich wie in der Urzeit die altgermanische Landesgemeinde — bei einem Thronfall ein Urteil, welcher Merowinger des Königthrones am würdigsten sei. Die Anerkennung durch die

Großen verlieh erst das definitive Recht auf die Königswürde. Innerhalb weniger Jahrzehnte sank das Königtum der Merowinger zu einem reinen Schattenkönigtum herab. Tatsächlich war die Reichsgewalt in den Händen des Oberhaupts des Adels, des Hausmeiers. Um die Mitte des 8. Jahrhunderts verdrängte der Hausmeier Pippin das Merowingergeschlecht endgültig vom fränkischen Königsthron. Der letzte Merowingerkönig Childerich III. wurde ins Kloster gesteckt, die fränkischen Großen huldigten Pippin selbst als König. Sanktioniert wurde der Thronraub durch den Spruch des römischen Bischofs, des geistlichen Oberhaupts der abendländischen Christenheit: Papst Stephan bedrohte 754 nach solenner Salbung Pippins und seiner Söhne jeden Versuch, die fränkische Königswürde dem Geschlecht Pippins zu entziehen, mit der Exkommunikation.

Das regnum Teutonicum, welches sich seit dem Vertrage von Verdun (843) vom regnum Francorum loslöste, bewahrte zunächst in verfassungsrechtlicher Hinsicht die fränkischen Grundeinrichtungen. Die Thronfolge regulierte ein Gemisch von Wahl und Erblichkeit. Das Wahlprinzip bewirkte die Unteilbarkeit des Staatsgebiets. Andererseits hielt man sich bei der Berufung des deutschen Königs zunächst nach Möglichkeit an das Geschlecht, an welches die Königswürde gekommen, aus der Mitte desselben den Tauglichsten, nicht gerade den Sohn des letzten Königs kürend. Gerade bei der Wahl Friedrichs I., welche mit Übergehung des gleichnamigen Königssohnes erfolgt war, bezeichnete es ein naher Verwandter der Hohenstaufen „als eine singularis praerogativa des Reichs, non per sanguinis propaginem descendere, sed per principum electionem reges creare.“ Einen vergeblichen Versuch, das deutsche Königtum zu einem Erbkönigtum zu wandeln, machte nur Heinrich VI. Nach der Rechtsanschauung des Mittelalters (Sachsenspiegel) war an sich jeder ehelich geborene, bürgerlich und kirchlich vollberechtigte, regierungsfähige Freie zum deutschen König wählbar. Doch fiel — abgesehen von Wilhelm von Holland, Rudolf I., Adolf und Heinrich VII., welche dem einfachen Grafenstand angehörten — tatsächlich die Wahl immer auf Mitglieder des Reichsfürstenstandes. Das aktive Wahlrecht besaßen die Reichsfürsten, doch erwähnen bis zum Ausgang der Salier die Geschichtsschreiber auch ausdrücklich noch der Akklamation des versammelten Volkes zu dem ihm feierlich verkündeten Wahl-

ergebnis. Mit dem 13. Jahrhundert begann sich die Rechtsgewohnheit zu entwickeln, daß die eigentlichen Wahlberechtigten sieben ausgezeichnete Fürsten seien, und das Recht dieser sieben Kurfürsten wurde 1356 in der Goldenen Bulle Karls IV. reichsgrundgesetzlich festgelegt. Der deutsche König galt dem Rechte nach als Träger der Staatsgewalt. Indessen hatte das königliche Recht nicht eine schlechthin schrankenlose, über alle Verantwortung erhabene Macht zum Inhalt. Nicht nur daß der deutsche König in seinen Privathändeln dem Rechtsgange unterworfen war; auch für die Rechtmäßigkeit seiner Regierungshandlungen hatte er mit seiner Person einzustehen. Die Rechtsbücher des Mittelalters sprachen dem unter Vorsitz des Pfalzgrafen tagenden Fürstengericht auch die Entscheidung über Krone und Leben des Königs zu, und schließlich hat auch hier die Goldene Bulle die gewohnheitsrechtlich entstandene Gerichtsbarkeit über des deutschen Königs Person mit der Maßgabe reichsgrundgesetzlich festgelegt, daß nur der unter dem Vorsitz des Pfalzgrafen zu versammelnde Reichstag über den König abzuurteilen habe. Hinsichtlich der Erledigung der Regierungsgeschäfte dauerte auch im regnum Teutonicum die im Frankenreich entstandene Sitte der Zuziehung der Großen bei den wichtigeren Reichsangelegenheiten fort. Auch der deutsche König erließ Ladungen an die Gesamtheit der Fürsten des Reichs zur Beratung über des Landes Nutz und Frommen auf Reichstagen (generalis oder universalis conventus, generale colloquium, colloquium curiale, curia generalis usw.). Hatte das Erscheinen auf den Reichstagen auch anfangs mehr den Charakter einer von dem König den einzelnen auferlegten und von diesen bisweilen lästig empfundenen Pflicht — bald betrachteten die Fürsten selbst die Reichstage mehr als eine ihnen zustehende Prärogative. „Seit Lothar III. galt es geradezu als Verfassungssatz, daß allgemeine Staatsangelegenheiten nicht ohne Mitwirkung des Reichstags erledigt werden" dürften, und der Reichstag erwarb ein wirkliches Zustimmungsrecht bei Beschlüssen über Reichsgesetze, Reichsheerfahrt, Romfahrt, Reichssteuern, Veränderungen im Bestande der Reichsfürstentümer, sowie bei allen bedeutenderen Verträgen mit dem Auslande und dem Papst und bei der Errichtung neuer Zollstätten. Mit der Zeit fand auch eine förmliche Gliederung des Reichstags in drei Kollegien statt: in das Kurfürstenkollegium, den Reichs-

fürstenrat und das Kollegium der Reichsstädte. Doch wurde das votum decisivum der Städte erst im Westfälischen Frieden ausdrücklich anerkannt.

An dieser Einschränkung der deutschen Königsgewalt wurde auch nichts durch deren Verbindung mit der römischen Imperatorenidee geändert. Die Erneuerung des Imperatorentums im deutschen Königtum bedeutete für Deutschland keine Vernichtung der Volksfreiheit, keine Ausartung der deutschen Königsgewalt in den asiatischen Despotismus der römischen Imperatoren. Zwar haben sich die deutschen Kaiser des Mittelalters, von Otto III. bis auf Karl V., gern auf die alten römischen Imperatoren als auf ihre „Vorfahren am Reich" berufen. Dem Kaiser Friedrich Rotbart erklärte auch der Erzbischof von Mailand 1158 in Italien, daß auf ihn das unumschränkte Gesetzgebungsrecht des römischen Imperators übergegangen sei: Tua voluntas jus est, sicuti dicitur: Quod principi placuit, legis habet vigorem. Indessen blieb solche Ansicht für das Deutschland des Mittelalters leere Theorie. Wie der deutsche Kaiser persönlich für seine Regierungshandlungen haftbar blieb, nicht im Sinne des römischen Staatsrechts princeps legibus solutus wurde, so besaß er auch für Deutschland nie das Recht der unumschränkten Gesetzgebung. „Es wird in dem Eingang der Gesetze regelmäßig bemerkt, daß die Stände eingewilligt hätten, und am Schlusse angegeben, welche Fürsten bei der Beratung anwesend waren. Die auf den Reichstagen in Italien erlassenen Gesetze, an deren Beratung vorwiegend italienische Fürsten teilnahmen, hatten für Deutschland an und für sich noch keine Gültigkeit, selbst wenn sie, der Einleitung gemäß, für das gesamte Reich gegeben waren." Dabei war es auch nicht sowohl die Macht der deutschen Landesfürsten, welche den Kaiser verhinderte, als absoluter Despot aufzutreten, als vielmehr die notorische allgemeine Rechtsüberzeugung, daß des deutschen Kaisers und Königs Gewalt eine gesetzmäßige und die Volksfreiheit wohl zulassende sein müsse. „Ein freier König in einem freien Volke" ist ein Grundsatz, der schon aus den Quellen des Mittelalters, die Stellung des deutschen Kaisers und Königs zum deutschen Volke kennzeichnend, zu uns herübertönt.

§ 3. Die Zersetzung des regnum Teutonicum.

Das regnum Teutonicum sah nach seiner Konsolidierung im Mittelalter zunächst an seiner Spitze einen im Besitz der Staatsgewalt befindlichen König, dessen Position durch den Erwerb der römischen Imperatorenwürde noch befestigt ward. Der deutsche Kaiser galt in der abendländischen Christenheit als der erste weltliche Herr und nahm den anderen Fürsten gegenüber etwa die Rolle ein, welche der alte römische Imperator im Verhältnis zu den unterworfenen, im Schoße des imperium Romanum geduldeten Fürsten besessen hatte. Angesichts dieser überragenden Position des deutschen Kaisertums erscheint es dem rückschauenden Blick fast als ein Wunder, wie die stolz in die Höhe strebende Spitze des Deutschtums alsbald einen so schmählichen Niedergang erleben konnte.

In der neueren Geschichtschreibung haben manche Stimmen die über Deutschlands unmittelbare Grenzen nach Italien und weiterhin ausgreifende Weltpolitik einzelner deutscher Könige, insbesondere der Hohenstaufen, für diesen Niedergang verantwortlich gemacht. Im verfassungsberatenden Reichstag von 1867 äußerte z. B. H. v. Sybel: „Wenn in einer früheren Debatte Graf Bismarck mit großem Recht sagte, daß die nationale Einheit Deutschlands zugrunde gegangen sei durch den Abfall der Welfen und den Sieg der Ultramontanen, so möchte ich zu diesem Gedanken nur noch hinzusetzen, daß leider die Ultramontansten der Ultramontanen gerade unsere großen Kaiser gewesen sind. Karl und Otto die Großen sind nach Rom hinübergegangen, um die deutsche nationale Königskrone zu erhöhen und zu verwandeln und, nach meinem Dafürhalten, zu verderben, indem sie sich eine ausländische römische Weltkaiserkrone suchten, und indem sie auf diese Weise dann zu einer unheilvollen Verquickung von Staat und Kirche, von politischen und religiösen Machtvorstellungen gelangten. Gerade an diesen Dingen ist unser Nationalstaat zugrunde gegangen.“ Darum pries Sybel es damals als ein Glück, daß für den Träger des Bundespräsidiums im neuen Norddeutschen Bunde, den König von Preußen, nicht der Kaisertitel in Aussicht genommen: „es ist nichts Gleichgültiges um den Titel bei großen politischen Einrichtungen; denn nur zu häufig entscheidet der Titel über die künftige Entwicklung der Sache.“ Nach dieser Geschichtsauffassung wäre es die richtigere Politik gewesen, wenn die deutschen Könige statt des heißen Bemühens um die Cäsarenkrone und statt der Züge nach Süden der nationalen Energie Gesamtdeutschlands die Bahn nach dem Osten,

wider das Slawentum, gewiesen und hier nach leichter zu behauptenden Eroberungen getrachtet hätten.

Ob diese Konjekturalpolitik das Schwarze der Scheibe trifft, lasse ich hier auf sich beruhen. Jedenfalls hat der größte Realpolitiker des 19. Jahrhunderts, Bismarck, von der hohen Bedeutung des Kaisertitels in Rücksicht einer Staatsbildung überzeugt, als die Stunde der politischen Wiedervereinigung aller deutschen Stämme geschlagen, das ganze Gewicht seiner Persönlichkeit für die Erneuerung des deutschen Kaisertums eingesetzt. Vor allem scheint mir aber hier des Betonens wert, daß, wenn auch das Gebaren eines unreifen Jünglings, wie Ottos III. in Italien, abzulehnen ist, die in voller Manneskraft befindlichen deutschen Könige, welche als die eigentlichen Träger der expansiven italischen Politik des deutschen Königtums gelten dürfen, nach der Anschauung der Zeit durch die dringendsten Gebote der Ehre dazu genötigt wurden. Gewiß lebte auch in dem großen Sachsenkönig Otto I. und dem tüchtigen Salier Heinrich III. ein gut Teil der echt germanischen Wanderlust — aber eine richtige Bewertung ihres Verhaltens ist nur unter Berücksichtigung der in ihnen waltenden religiösen Momente möglich. Das Mittelalter sah allgemein in der Eigenschaft als Christ, als rechtgläubiger Sohn der Kirche das höchste Gut des menschlichen Seins, gleichviel, welcher soziale Rang dem einzelnen zukam. Auch für deutsche Könige wie Otto I. und Heinrich III. war die heilige Kirche und ihre Stellung in derselben der vornehmste Gegenstand der Sorge und nach der Anschauung der Zeit galt es, solche Gesinnung durch äußere Werke, durch die je nach äußerem Vermögen zu vollziehende Tat zu bewähren. Die in Italien eine Zeitlang sich selbst überlassene Spitze der Kirche war nun gerade in den Tagen Ottos I. und Heinrichs III. fast an den Rand des Verderbens gelangt. Der Stuhl des höchsten Bischofs der abendländischen Christenheit war eine Beute der Willkür hadernder römischer Stadtgeschlechter geworden, schamlose Weiberhände verfügten über die Nachfolge St. Petri, bevor Otto I. in das eigentliche Herz Italiens eingriff. Mit Abscheu und Empörung sah das christliche Abendland auf dies Geschick des apostolischen Stuhls als auf ein gemeinsames Unglück, und alles schaute auf den Retter, der zu helfen imstande und folgerecht auch berufen sei. Das französische Königtum etwa, das gerade um die Mitte des

10. Jahrhunderts nach dem Aussterben des Karolingergeschlechts in einen traurigen Tiefstand geraten, konnte es nicht sein. Retten konnte nach der Nähe des Schauplatzes und nach seinem Kräftebesitz in Wahrheit nur das deutsche Königtum, das soeben auf dem Lechfelde siegreich die Ungarngefahr abgewehrt. Um einer ihm durch die Zeitansicht angewiesenen unentrinnbaren Ehrenpflicht zu genügen, zog Otto I. nach Rom, stellte das Papsttum möglichst in Reinheit wieder her und konnte sich der einmal übernommenen Ehrenpflicht selbstverständlich nicht sofort wieder entledigen. Und gleichartige Verhältnisse zwangen fast ein Jahrhundert später Heinrich III. zum Eingreifen. Im Jahre 1033 war Benedikt IX. als Knabe von zwölf Jahren auf den päpstlichen Stuhl gehoben und hatte ihn mit allen Lastern befleckt. Ein Volksaufruhr vertrieb ihn (1044) aus Rom und Silvester III. wurde Gegenpapst. Trotzdem kehrte Benedikt IX. mit bewaffneter Hand nach Rom zurück und verkaufte seine Papstkrone an Gregor VI., ohne wirklich zur Aufgabe der päpstlichen Gewalt bereit zu sein. Das hierdurch der abendländischen Christenheit gegebene Ärgernis rief wieder als den zuständigen Retter das deutsche Königtum auf den Plan. Unter dem Schutz und der Leitung des herbeigeeilten Heinrich III. sprach die Synode zu Sutri (1046) die Absetzung der beiden Gegenpäpste, dann eine Synode zu Rom (Dezember 1046) auch die Benedikts IX. aus. Ein deutscher Bischof, Suidger von Bamberg, ward in Rom als Klemens II. zum Papst gewählt (1046—1047) und krönte Heinrich III. zum Kaiser. Zugleich empfing Heinrich III. Würde und Gewalt eines römischen patricius und damit für das römische Bistum das Ernennungsrecht. Obwohl sodann das durch Heinrich III. regenerierte Papsttum selbst seit Gregor VII. den Plan des päpstlichen, die abendländische Christenheit umfassenden Universalstaats mit aller Energie zu verwirklichen begann und das deutsche Königtum in dem den Investiturstreit abschließenden Wormser Konkordat (1122) eine erhebliche Einbuße seiner Rechte bei der Bistumsbesetzung erlitt, war doch für dieses die Partie an sich noch nicht verspielt. Die italische Politik Friedrich Barbarossas begann verheißungsvoll: das aufständische Mailand ward in Trümmer gelegt. Aber in der entscheidenden Stunde bei Legnano versagte die Felonie Heinrichs des Löwen dem Rotbart die Waffenhilfe. Die verständnislose Kurzsichtigkeit

des deutschen Unterfürstentums und in Heinrich dem Löwen speziell der traditionelle welfische Eigensinn zerstörte den Höhenflug der Stauferpolitik. In Venedig hielt der Rotbart dem triumphierenden Papst Alexander III. den Steigbügel, und in Deutschland vermochte er das Strafgericht an Heinrich dem Löwen nur mit Hilfe des selbst mit den Beutestücken ausgestatteten Kleinfürstentums zu vollziehen. Fortan eilte das deutsche Königtum unentrinnbar dem Niedergang zu. Das frühe Ende des kraftvollen Heinrich VI., welcher sich auf die für jene Zeit reichen Mittel des süditalischen Normannenstaats stützen konnte, vereitelte die letzten Hoffnungen auf einen Stillstand in dem Sinken der deutschen Königsgewalt. Sein Sohn Friedrich II., den Deutschland nach langer Unterbrechung als König sah, gab bereits die Rolle des deutschen Königtums in Deutschland selbst verloren und führte den mit seiner Niederlage endenden Kampf mit dem Papsttum auf italischem Schauplatz. Sein Enkel Konradin, der letzte Sproß des mit den schwersten päpstlichen Flüchen belegten Staufergeschlechts, endete in Neapel unter dem Beil.

So scheint die Auffassung, welche die nach Italien hinübergreifende Weltpolitik der tüchtigen deutschen Könige, eines Otto I., Heinrich III., Friedrich Barbarossa, schlechthin verdammt, doch nicht ganz einwandsfrei. Eine Anklage mag, wer dazu Neigung verspürt, richten gegen das unerbittliche Verhängnis, welches den Rotbart an der Felonie seiner Untergebenen scheitern und auf Otto I. und Heinrich III. nicht sofort ähnlich starke Persönlichkeiten in den Besitz der deutschen Königswürde gelangen ließ. Kräftige staatengründende Herrschernaturen dafür verantwortlich zu machen, daß ihre Schöpfung an der Unfähigkeit der Erben zugrunde geht, ist gewiß nicht gut möglich. Nicht zu vergessen ist auch, welch ein mächtiger Strom segenspendender Kultur gerade durch die italische Weltpolitik jener deutschen Könige nach Deutschland hinübergeleitet wurde.

Wie konnte nun aber im regnum Teutonicum neben dem König ein Kleinfürstentum aufkommen, das durch sein Verhalten in der entscheidenden Schicksalsstunde den Ausschlag zum Niedergang des deutschen Königtums zu geben vermochte?

Im Reichstag von 1867 betonte der erste Kenner der deutschen Volksseele, Bismarck, daß im Mittelalter Deutschland vor allen anderen Staaten Europas die größte Aussicht hatte, ein einiges

Reich zu bleiben, und er fand den Grund des schließlichen Verlustes der nationalen Einheit in einem „gewissen Überschuß an dem Gefühle männlicher Selbständigkeit, welcher in Deutschland den einzelnen, die Gemeinde, den Stamm veranlaßt, sich mehr auf die eigenen Kräfte zu verlassen, als auf die der Gesamtheit": „Es ist der Mangel an Gefügigkeit des einzelnen und des Stammes zugunsten des Gemeinwesens, jener Gefügigkeit, welche unsere Nachbarvölker in den Stand gesetzt hat, die Wohltaten, die wir erstreben, sich schon früher zu sichern." Dies Urteil trifft den Nagel auf den Kopf. In dem germanischen Charakter liegt an sich eine starke Neigung, sich in engeren Kreisen zusammenzuschließen und gegenseitig abzusondern, eine Neigung, die bei den erschwerten Verkehrsbedingungen der älteren Zeit um so leichter sich geltend machen konnte. In kleinere Völkerschaften (civitates) war das Germanentum beim Eintritt in die Weltgeschichte gegliedert; höchstens, daß eine gemeinsame Kultstätte verschiedene Völkerschaften in eine nähere Verbindung gebracht hatte. Erst die Römernot und das Geschiebe der Völkerwanderung lehrte dem Germanentum die Notwendigkeit engeren politischen Zusammenschlusses unter einem Willen. Nachdem in den auf die Periode der Völkerwanderung folgenden Jahrhunderten eine gewisse Ruhe in den Siedelungsverhältnissen des Germanentums eingetreten, nachdem das regnum Francorum im 9. Jahrhundert auf Grund nationaler Verschiedenheit sich in mehrere Staatsgebilde aufgelöst, machte sich die im germanischen Charakter liegende Lust zur Sonderbündelei wieder stärker geltend: ganz abgesehen von Italien, sowohl im jetzigen Frankreich, wie in Deutschland. Denn die Überflutung durch das mohammedanische Element von Spanien her und die Verwüstungszüge normannischer Raubscharen waren von Frankreich teils durch den Sieg Karl Martells bei Poitiers (732), teils durch die vertragsmäßige Überlassung der Normandie abgewehrt. Ähnlich beseitigte der Sieg Ottos I. auf dem Lechfelde für Deutschland endgültig die Ungarngefahr und später zu Beginn des 13. Jahrhunderts brach der Mongolensturm kurz vor Deutschlands Grenzen ab. So gab es sowohl für die Bevölkerung Frankreichs, wie für die Deutschlands für lange Zeit keine größere, von außen drohende Not, welche die Notwendigkeit stärkeren politischen Zusammenschlusses eindringlich gepredigt. So zersetzte sich denn Frankreich seit dem 10. Jahrhundert in eine Reihe kleinerer, fast ganz unabhängiger

Baronien und Herrschaften und erst in jahrhundertelanger Arbeit vermochte das Königtum, wesentlich gestützt auf das emporblühende städtische Element, durch Niederringen der kleinen Herren einen geschlossenen, nationalen Einheitsstaat mit starker Zentralgewalt wieder aufzurichten. Ein ähnlicher Zerfall bereitete sich nach und nach in Deutschland vor und zwar vollzog sich das Aufkommen kleiner Fürstenherrschaften hier auf folgende Weise. Das von den Merowingern gegründete regnum Francorum war in Grafschaften, als den regulären Verwaltungsdistrikten gegliedert. Nur an den Grenzen waren hin und wieder mehrere Grafschaften zu einem Herzogtum zusammengefaßt. Der Herzog, wie der an der Spitze einer Grenzgrafschaft stehende Markgraf zeichnete sich zwar von den gewöhnlichen Grafen durch umfassendere Befugnisse aus; immerhin waren sie alle, der Herzog, der Markgraf, der gewöhnliche Graf, zunächst vom willkürlichen Belieben des Königs abhängige, jederzeit absetzbare Beamte. Alsbald änderte sich dies. Das Pariser Edikt Chlothars II. von 614 schränkte das königliche Beamtenernennungsrecht dahin ein, daß als Grafen nur Grundbesitzer derselben Grafschaft eingesetzt werden sollten, und natürlich entstand infolge dieser Vorschrift bald eine engere Verbindung der Grafschaft mit einem bestimmten hervorragenden Geschlecht derselben. Die rasch eintretende Auflösung der merowingischen Königsmacht ermöglichte es sogar in einzelnen Teilen des Reichs den Herzögen, eine erbliche und ziemlich unabhängige Stellung zu gewinnen, in der sie zwar die Oberhoheit des Königs anerkannten, aber sich nicht mehr als Beamte desselben betrachteten. Mit Brunner kann man dieses Herzogtum mit staatsrechtlich sanktionierter Selbständigkeit im Gegensatz zum alten Amtsherzogtum als Stammesherzogtum bezeichnen. Die neuerstarkte karolingische Königsgewalt beseitigte freilich das Stammesherzogtum wiederum und auch an die Verheißung des Pariser Edikts, daß das Grafenamt nur einem Grundherrn der Grafschaft zu übertragen sei, erachteten die Karolinger sich nicht gebunden. Karl der Große schuf gegenüber den zentrifugalen Gelüsten einzelner Landschaften als ein wirksames Mittel zur Zentralisierung der Reichsverwaltung das Institut der missi dominici. Planmäßig teilte er das Reich in große missatische Sprengel, von denen jeder durch mehrere, in beliebigem Wechsel ernannte missi — gewöhnlich von zwei, einem

geistlichen und einem weltlichen Großen — bereist wurde. Die Sendboten „hatten die Tätigkeit der ordentlichen Beamten zu kontrollieren und zu ergänzen und hielten Landtage und, mit der außerordentlichen Gewalt des Königs versehen, Gerichtstage ab." Aber schon unter Ludwig dem Frommen begann das missatische Institut zu entarten. Das missatische Amt wurde ständig bestimmten territorialen Gewalten des missatischen Sprengels übertragen und nur ausnahmsweise wurden missi ad hoc entsandt. So gestaltete sich der Gang der Dinge dann namentlich auch im regnum Teutonicum nach seiner Konstituierung als selbständiges Staatswesen. Gegen Ausgang des 9. Jahrhunderts organisierten sich die Landschaften des ostfränkischen Reichs als fünf Stammesherzogtümer: Franken, Sachsen, Schwaben (Alemannen), Bayern, Lothringen. Das Stammesherzogtum, das zum Teil an das ständige Sendbotenamt anknüpfte, schob sich im Wege einer vom deutschen Königtum in seinen damals noch karolingischen Trägern nicht gehinderten Usurpation, aber unter der Zustimmung der sich als besondere Einheit fühlenden waffenfähigen Männer der Landschaft, als ein neues politisches Zwischenglied zwischen das Königtum und die gräfliche Gewalt, die ihrerseits in ihrer Formation dem Vorbilde des regnum Francorum entlehnt war. Der Stammesherzog, der seine Macht erblich hinterließ, hatte den vollen Heerbann über die Wehrpflichtigen seiner Landschaft und konnte die weltlichen und geistlichen Großen seines Herzogtums zu Hof- und Gerichtstagen entbieten. Um dem Stammesherzogtum ein Gegengewicht zu geben, errichtete das Königtum seit Otto I. zunächst in Franken, Schwaben, Bayern, Sachsen Stammespfalzgrafschaften, deren Inhaber in Vertretung des Königs dessen Rechte innerhalb des Stammesgebiets, insbesondere hinsichtlich der königlichen Güter und Einkünfte wahrzunehmen hatten. Der nächste Schachzug war eine auf Zerstückelung, ja gänzliche Abschaffung des Stammesherzogtums gerichtete Politik. Das Herzogtum Franken wurde bereits 939 aufgehoben. Lothringen wurde unter Otto I. in Oberlothringen (Nanzig) und Niederlothringen (Brabant) geteilt. Bayern wurde um 1000 durch Abzweigung von Kärnten, 1156 durch Abzweigung der Ostmark und dreier Grafschaften ob der Enns zwecks Bildung des Herzogtums Österreich zerkleinert. Das Herzogtum Schwaben verlor aber durch die Thronbesteigung der Hohenstaufen seine

Bedeutung als selbständiges Herzogtum und erloſch später mit Konradins Tod (1268). Der endliche Sturz des Stammesherzogtums vollzog sich aber mit der Ächtung und Demütigung Heinrichs des Löwen, ohne daß er für das deutsche Königtum selbst eine neue Quelle der Kraft ward. Nur unter der Bundesgenossenschaft der dem Stammesherzog untergebenen Großen gelang Friedrich Barbarossa die Bestrafung Heinrichs des Löwen und erstere erwarben sich die Spolien des Sieges. Dem Welfen blieb nur der Kern des alten Besitzes, Braunschweig-Lüneburg. Das jetzt noch durch Erhebung der Steiermark zu einem neuen selbständigen Herzogtum verkleinerte Bayern kam an Wittelsbach, das eigentliche Stammesherzogtum Sachsen wurde in ein Herzogtum Sachsen, das an Bernhard von Anhalt, und in ein Herzogtum Westfalen, das an den Erzbischof von Köln fiel, zerlegt. Und auch diese Gebiete verfielen in der Folge weiterer Zersetzung, wie eine solche auch in dem nicht mehr in der Form von Stammesherzogtümern organisierten Süden und Westen Deutschlands eintrat.

Seit dem Sturze des Stammesherzogtums, gegen Ende des 12. Jahrhunderts, vollzog sich überhaupt in Deutschland, allerdings in der früheren Epoche bereits vorbereitet, eine neue Organisation partikularer Gewalten, deren Grundgedanke die Bildung des Begriffs der Landeshoheit (Landesherrlichkeit) für gewisse räumlich abgegrenzte Stücke Deutschlands (territoria) war. Bedeutungsvoll für diese Entwicklung war einerseits die Durchbrechung der alten Grafschaftsverfassung, andererseits das Erblichwerden der königlichen Ämter. Das regnum Teutonicum war anfangs nach dem Vorbild des regnum Francorum in Grafschaften gegliedert und der Graf führte die Verwaltung in allen Beziehungen: er hatte den Gerichts-, Heer- und sonstigen Verwaltungsbann. Bereits im regnum Francorum war aber die reguläre Grafschaftsverfassung mannigfach durch vom König an Kirchen, Klöster und große Grundherren verliehene Immunitäten durchlöchert. Die Immunitätsherren hatten gegenüber den königlichen Beamten, insbesondere den Grafen, für das immune Gebiet: 1. das Verbot des introitus, d. h. königliche Beamte durften das immune Gebiet nicht in amtlicher Eigenschaft betreten; 2. das Verbot der exactiones, d. h. der Einforderung fiskalischer Abgaben von den Insassen des immunen Gebiets; 3. das Verbot der districtio, d. h. der

Anwendung der staatlichen Zwangsgewalt wider die Insassen des immunen Gebiets. Nur durch Vermittlung des Immunitätsherrn hatte die Staatsgewalt die Bewohner des immunen Gebiets zu erfassen. So begannen die Immunitätsbezirke unter ihren Immunitätsherrn aus den regelmäßigen Verwaltungsverbänden des Staats herausgehobene besondere Verwaltungsverbände mit einem relativ eigenen Dasein zu bilden. Auch die deutschen Könige sahen sich zur Verleihung zahlreicher Immunitäten genötigt und übertrugen vielfach auch die Grafenrechte direkt den Immunitätsherren für die Immunitätsbezirke. Eine weitere Beeinflussung der regulären Grafschaftsverfassung erfolgte durch vielfache Teilungen und Zusammenlegungen von Grafschaftsverbänden selbst. Namentlich bei der Ausstattung der geistlichen Prälaten, an welchen die deutsche Königsgewalt seit den Sachsenherrschern eine Stütze wider die weltlichen Großen zu finden hoffte, mit reichsunmittelbarem Landbesitz und entsprechenden Regierungsrechten wurde die bisherige reguläre Grafschaftsverfassung des regnum Teutonicum durchbrochen. Dazu kam als weiteres zersetzendes Moment für Deutschland das Erblichwerden der Grafenämter, sowie überhaupt der königlichen Ämter. Im Merowingerreich waren die königlichen Beamten, insbesondere auch der Graf, anfangs ad nutum des Königs amovibel. Die Stellung der königlichen Beamten befestigte sich aber besonders, als seit dem 9. Jahrhundert im West- und Ostfränkischen Reich es mehr und mehr Sitte ward, die höheren königlichen Ämter, insbesondere auch das Grafenamt, in der Form des Lehens zu vergeben. Das Lehenverhältnis war ein Schutz- und Dienstverhältnis zwischen dem Lehnsherrn und dem Vasall. Der Vasall war dem Lehnsherrn zu bestimmten Diensten, insbesondere Kriegsdienst, verpflichtet und empfing dafür eine Gabe und den Schutz des Lehnsherrn. Das Lehenverhältnis wurde durch den symbolischen Akt der Kommendation eingegangen: unter Leistung eines Treueides legte der Vasall seine gefalteten Hände in die des Herrn. Der vom Herrn empfangenen Gabe durfte der Vasall nur in bestimmten Fällen, insbesondere bei Treubruch beraubt werden. Allerdings hatte der Vasall nur über die Nutzungen der Gabe des Herrn einseitig zu verfügen. Gegenstand der Verleihung an den Vasallen konnte schließlich alles sein, was einen dauernden Ertrag gewährte, insbesondere Grundbesitz, Zehnten, Renten und andere Gefälle, Zölle und

andere Gerechtigkeiten, namentlich auch Ämter. Das Lehenverhältnis als ein höchstpersönliches Schutz- und Dienstverhältnis erlosch an sich sowohl beim Tode des Herrn (Herrenfall), wie beim Tode des Vasalls (Mannsfall), und gleichzeitig fiel damit an sich das Recht an dem vom Herrn empfangenen Gut fort. Aber das Lehenverhältnis konnte schließlich auch erblich begründet werden unter Übergang des Lehenguts auf die Erben des Vasalls. In der Form des erblichen Lehens bürgerte sich nun allmählich in Deutschland die Übertragung der königlichen Ämter, insbesondere der Grafenämter ein. Damit wurde eine bestimmte Familie ständige Trägerin der königlichen Amtsbefugnisse in einem gewissen Teil des Reichs. Der Graf, der das Grafenamt als erbliches Lehen erwarb, erschien bald nicht mehr als Beamter des Königs, sondern als Inhaber der im Grafenamt liegenden Regierungsrechte zu eignem Recht. Häufig erwarb er zu der Herrschaft über den Grafschaftsbezirk aus besonderen Rechtstiteln (bei Erbschaft, Heirat usw.) anderes Gebiet hinzu, welches er nach demselben Modus zu verwalten anstrebte und mit der alten Grafschaft zu einem neuen Gemeinwesen vereinigte. So verschwand in Deutschland die Grafschaft als der reguläre Verwaltungsdistrikt unter einem vom Könige schlechthin abhängigen Beamten. Nach der Zertrümmerung des Stammesherzogtums erscheint als neue politische Größe an der Spitze neuer territorialer Bildungen (territoria) der Landesherr, dominus terrae (zuerst in Urkunden Friedrichs II.).

In ihren Territorien waren nun die Landesherren darauf bedacht, ihre Gewalt, deren Kern an sich die ursprünglichen Grafenrechte bildeten, die aber sonst nur ein äußeres Aggregat verschiedenartiger Befugnisse darstellte, zu einer einheitlichen, alle Bevölkerungsklassen des Territoriums gleichmäßig umfassenden und relativ selbständigen Gewalt, zur „Landeshoheit", umzubilden. Diesem Streben der Landesherren mußten sich die letzten Stauferkaiser, deren Kräfte durch den Kampf mit dem Papsttum in Italien vollauf in Anspruch genommen waren, anbequemen. Unter Verzicht auf viele, der Krone zustehende Rechte bekräftigte Friedrich II. die Rechtsstellung der geistlichen Landesherren in der confoederatio cum principibus ecclesiasticis von 1220, die der weltlichen Landesherren in dem statutum in favorem principum von 1232. Die reichsgesetzlich

sanktionierte Landesherrlichkeit entwickelte sich seitdem ungestört weiter, während des Interregnums infolge des Mangels, danach infolge der Schwäche der königlichen Gewalt. Die Landesherren gaben seit der zweiten Hälfte des 13. Jahrhunderts die Gerichte ihrer Territorien nicht weiter zu Lehen, sondern stellten zur Verwaltung der Gerichtsbarkeit besoldete Landrichter, Vögte oder Amtsleute, an, und schufen damit die Anfänge eines besonderen landesherrlichen Beamtentums. Neue Errungenschaften verschaffte sich die Landesherrlichkeit sodann besonders für die kurfürstlichen Territorien durch die Goldene Bulle von 1356. Den Kurfürsten wurden Münzrecht, Bergregal, Recht auf Zölle und Judenschutz ausdrücklich zugesprochen; mit den Privilegien de non evocando und de non appellando erlangten sie die Anerkennung der Unzuständigkeit des Königsgerichts in erster und in letzter Instanz für das kurfürstliche Territorium. Endlich wurde die Unzertrennlichkeit der Kurlande und die Primogeniturordnung für diese festgestellt. Das Maß von Unabhängigkeit, welches die Goldene Bulle den Kurfürsten gewährt, suchten seitdem auch die übrigen Landesherren auf jede nur ermögliche Art zu erringen. Bisweilen scheute man nicht vor Fälschungen zurück. So entstand in Österreich durch eine Fälschung des Herzogs Rudolf IV. das sog. Privilegium majus. Bei seiner Errichtung (1156) erhielt nämlich das Herzogtum Österreich eine Anzahl von Privilegien, über deren Umfang zwei verschiedene Urkunden, privilegium minus und majus, existieren. Nach dem Privilegium majus hat der Herzog von Österreich nur formell Lehnsdienste zu leisten (zwölf Mann während eines Monats), er besitzt unbeschränkte Gesetzgebung und vererbt sein Land ungeteilt nach der Primogeniturordnung und beim Aussterben des Mannesstamms auch auf Töchter; auf Reichstagen hat er den Platz unmittelbar hinter den Kurfürsten und unterliegt nicht der Hoffahrt. Das 1359 gefälschte Privilegium majus, welches bis in das 19. Jahrhundert für echt galt, wurde 1442 vom Kaiser Friedrich III. ausdrücklich bestätigt. Wie nach oben, erstrebten die Landesherren auch nach unten eine Abrundung ihrer Herrschaftsbefugnisse. Bei Geltendmachung derselben unterließ man es mehr und mehr, auf den historischen Ursprung derselben als herzoglicher, gräflicher, lehnsherrlicher, Immunitäts-, grundherrlicher usw. Rechte zurückzugehen; man übte sie als Konsequenzen einer ihrem Wesen nach einheitlichen, obrig-

keitlichen Gewalt über das ganze Land aus. Diese Gewalt der Landesherren, die Landeshoheit, bereitete sich vor, die Natur einer wahren Staatsgewalt anzunehmen.

---

§ 4. Kaiser und Reich. Landesherr und Landstände.

Die tödliche Niederlage, welche das Staufergeschlecht im Kampf mit dem Papsttum erlitten, schlug auch dem Gedanken des deutschen König- und Kaisertums tiefe Wunden. Der Fluch, den nach der deutschen Sage der Niblungenschatz seinem Besitzer bringen sollte, schien mit dem schimmernden Stirnreif des deutschen Königs und Kaisers verkettet zu sein. Längere Zeit dauerte es, bis man wieder den rechten Mut fand, die Hand nach dieser Zier auszustrecken. Und als sich wieder neue Träger des deutschen König- und Kaisertums fanden, war ihre Stellung eine wesentlich andere, als die ihrer Vorgänger vor dem Interregnum. Die deutschen Kaiser in der Zeit nach dem Interregnum waren im Grunde mächtige Landesherrn, die als ein Akzessorium die deutsche Kaiserwürde besaßen; sie waren die ersten in der Kette deutscher Landesherren, nicht das gleichmäßig alle Träger partikularer Gewalten überragende Haupt. Freilich stand das deutsche Volk in seinem Kern selbst ungeschwächt da, und es bedurfte nur des geschickten Bildners, welcher die nationalen Kräfte des Deutschtums in die passende Verfassungsform zu bringen hatte, damit der deutsche Name der erste in der abendländischen Christenheit blieb. In der trüben Zeit des Interregnums regte es sich selbst von unten herauf, die auseinanderstrebenden Elemente des Deutschtums nicht vollständig die Oberhand gewinnen zu lassen — aber dem Streben fehlte leider der lohnende Erfolg.

Als mit dem Sinken des Staufergeschlechts nicht mehr in Deutschland ein alle partikularen Gewalten überragender Wille kräftig für Recht und Frieden sorgte, ging durch fast alle Schichten der deutschen Bevölkerung der Zug, sich im Wege der Selbsthilfe die entbehrte Ordnung zu schaffen. Die sich erhebende landesherrliche Macht vermochte teils noch nicht die volle Sicherheit zu verbürgen, teils war man nicht geneigt,

nur von ihr die Gewährung von Frieden und Recht entgegenzunehmen. Es ist der Einungsgedanke, welcher für die nächsten Jahrhunderte in dem deutschen Volke die Herrschaft gewann und eine Erneuerung des deutschen Wesens auf höchst eigene Art sich zum Ziel setzte. Alle Klassen der Gesellschaft gerieten in eine Bewegung, die ihnen zugehörigen Glieder in einer reichen Fülle von Genossenschaftsformen zusammenzufassen, jedem einzelnen Gliede durch eine bestimmte Ordnung im Innern der Gemeinschaft das erlaubte Maß des Begehrens abzustecken und andererseits nach außen durch das Gewicht vereinter Kraft den für alle und die einzelnen beanspruchten Anteil an den Gütern der Welt zu sichern und nach Möglichkeit zu mehren. In den Städten entstanden die Gilden der patrizischen Geschlechter und der Kaufleute, die Zünfte der Handwerker. Innerhalb der Kirche schloß nicht nur der Klerus als solcher sich als eine besonders privilegierte Klasse gegenüber der Laienwelt zusammen, sondern es bildeten sich auch innerhalb des Klerus besondere Vereinigungen der gleich gestellten Kleriker. Selbst die Ketzer traten als Gilden oder Gesellschaften mit bestimmten statutarischen Ordnungen auf (die Brüder und Schwestern des Heiligen Geistes in Hall 1248, die Adamiten 1312 in Österreich, die Luciferianer 1336 in Angermünde usw.). Nicht minder bildeten die Vertreter der Wissenschaften ihre besonderen Gelehrtengemeinheiten oder Universitäten. In förmlichen Gilden vereinten sich selbst Bettler und Landstreicher, Diebe und Gesindel jeder Gattung, Straßen- und Seeräuber adliger und unadliger Herkunft. Schließlich geriet das Kriegshandwerk in die Hände der innungsmäßig organisierten Landsknechte. Auch auf politischem Gebiet bewährte der Einungsgedanke seine Kraft. Die politischen Machteinheiten jener Zeit, d. h. die mit einem Herrschaftsrecht begabten Elemente der deutschen Bevölkerung verbanden sich untereinander genossenschaftlich, um durch vereinte Kraft ihren einzelnen Gliedern an Stelle der fehlenden Fürsorge der Reichsgewalt Frieden und Recht zu verbürgen. Es einten sich untereinander die Städte, die auf dem Lande ansässigen Rittergeschlechter, die verschiedenen Gruppen des deutschen Fürstentums selbst. Häufig trat eine weitere Verbündung dieser verschiedenen Gruppen von politischen Machteinheiten ein. So verschieden im einzelnen Maß und Norm der Vereinigung sein mochte, — gewisse gemeinsame

Grundzüge der politischen Einungsbewegung lassen sich doch konstatieren. Alle Einungen begründeten zunächst unter den Verbundenen eine Gemeinschaft des Friedens, des Rechts und des Interesses; nach außen waren aber die Einungen gerichtet auf Abwehr oder Rache eines Bruchs des Genossenfriedens, auf Wahrung und Mehrung der gemeinsamen Rechte und Privilegien, auf Durchführung gemeinsamer Unternehmungen — und zwar in allem mit der Gesamtkraft der Einung. Die Entstehung verdankte die politische Einung überall dem freien Willen der Verbundenen; denn nach deutscher Rechtsansicht war das freie Einungsrecht untrennbar von voller Freiheit. Die Einung wurde regelmäßig durch Eidschwur oder feierliches Gelübde der Genossen verstärkt. Die Gesamtheit hatte das Recht, die einzelnen positiv zum Gehorsam zu zwingen, und diese waren verpflichtet, nach Vermögen die Gesamtbeschlüsse auszuführen und dem Zweck der Einung zu dienen. Der Konstatierung des Willens der Einung dienten regelmäßig angeordnete Versammlungen, ständige Vorstände und Ausschüsse.

In den Städten bewährte sich der Gedanke der politischen Einung zuerst. Anfangs sogar in der Form von Geheimbünden, welche die Reichsgewalt verpönte. Von den deutschen Städtebünden ist die Hansa, die auf freier Einung beruhende Genossenschaft aller handeltreibenden Gemeinwesen niederdeutschen Stammes und Rechts, am bekanntesten. Aber gerade die Geschichte der Hansa bestätigt die Wahrheit, daß die politische Organisation im großen dem Deutschtum in der Form des Freistaats auf die Dauer nicht gelingen will. Gewiß hat die Hansa auch ohne monarchisches Haupt, unter der tatsächlichen, nicht einmal rechtlichen Oberleitung Lübecks, lange Jahrzehnte hindurch geblüht und selbst ausländische Monarchien zu beugen verstanden. Die Glieder der Hansa lehrte eben das Ausland mit seinen mannigfachen Gefahren besonders eindringlich die Notwendigkeit innigsten Zusammenhaltens, und nicht minder kam der Hansa zugute, daß die nordischen Gemeinwesen noch nicht zu fester Geschlossenheit unter einer kraftvollen monarchischen Spitze gelangt waren. Sowie erst der entschlossene Wille einer starken Monarchie über die in den nordischen Gemeinwesen schlummernden Kräfte einheitlich verfügte, war es mit der lange gescheuten Herrlichkeit der Hansa vorbei. Abgesehen von der Hansa ragen unter den mannigfachen deutschen Städtebünden

mit verschieden bemessenem Bundeszweck namentlich zwei hervor, welche direkt auf eine Neugestaltung der Reichsverfassung selbst abzielten und das städtische Element als den Träger des erneuerten Reichsgedankens in den Vordergrund rücken wollten. 1254 schien aus einem zwischen Mainz und Worms geschlossenen Bund der große rheinische Städtebund sich zur höchsten Blüte zu entwickeln. Nicht nur über 100 Städte von Basel bis Köln, von Zürich bis Bremen gehörten ihm an; die mächtigsten Fürsten, die Erzbischöfe von Mainz, Köln, Trier, die Bischöfe von Worms, Straßburg, Basel und Metz, der Pfalzgraf bei Rhein und viele Grafen und Herren traten ihm, wenn auch halbgezwungen, bei. Trotz des Anschlusses von Fürsten und Herren blieb aber der Bund seinem Wesen nach ein städtischer, die Leitung behielt das städtische Element. Das Ziel des Bundes war nicht bloß Herstellung des Landfriedens und Beförderung des städtischen Interesses, sondern geradezu die Neugründung des zerfallenden Reichs durch eine auf dem Wege der Einung zu schaffende öffentliche Rechtsordnung. „Deshalb trat der Bund als der erklärte Vertreter des herrenlosen Reichs zu Ehren Gottes, der Kirche und des Reichs und zum gemeinen Wohl der Armen und Reichen auf; deshalb berücksichtigte er neben dem städtischen Interesse Recht und Interesse der Fürsten und Herren, der Welt- und Ordensgeistlichen und selbst des Bauernstandes;" deshalb machte er es auch allen Städten und Herren der Nachbarschaft bei Strafe der Friedlosigkeit geradezu zur Pflicht, den Bund zu beschwören. Das Organ des auf ewige Dauer verabredeten Bundes war die Versammlung der Bundestagsabgeordneten, welche regelmäßig viermal im Jahr an bestimmten Tagen und an bestimmten Orten (Köln, Mainz, Worms, Straßburg) abgehalten werden sollte und auf welcher die Boten der Städte und Herren mit voller Macht im Namen dieser beschließen sollten. Häupter des Bundes für die laufenden Geschäfte waren Mainz für den Niederrhein, Worms für den Oberrhein. Der energischen Tätigkeit, welche der Bund gleich auf den ersten Städtetagen entfaltete, schien ein reicher Erfolg zu winken, als nach Konrads Tod Wilhelm von Holland, einmütig als König anerkannt, den Bund bestätigte und seine Beschlüsse als Gesetze publizierte. Aber Wilhelm fiel gegen die Friesen und das Reich geriet in erneute Anarchie. Trotz aller Bemühungen des Bundes um eine neue einmütige Königs-

wahl verkauften die Erzbischöfe die deutsche Krone an zwei fremde Fürsten und schließlich reichten weder Kraft noch Organisation der Städte zum Widerstand aus. Die Städte fügten sich je der Wahl ihres Bischofs und damit war der Bund gesprengt. Die landesherrliche Gewalt war nach diesem Vorgang nicht blind gegen die ihr vom städtischen Element unter Umständen drohende Gefahr und erlangte, daß die Goldene Bulle 1356 unter Erneuerung der alten Einungsverbote Städtebünde nur als bloße Landfriedensvereinigungen für gesetzlich statthaft erklärte. Nichtsdestoweniger ging von den schwäbischen Städten im letzten Viertel des 14. Jahrhunderts noch einmal eine große Einungsbewegung des städtischen Elements aus, welche den Sieg der Landeshoheit in Frage zu stellen schien und den letzten Versuch bedeutet, „das Reich auf die Verbündung freier Gemeinwesen als den Landesherren ebenbürtiger Mächte zu gründen, das freistaatliche neben dem monarchischen Prinzip in Deutschland zur Anerkennung zu bringen." 1381 verbündeten sich die bereits bundesmäßig geeinten schwäbischen Städte mit den rheinischen Städten zu einem weiteren, auch von vielen fränkischen, wetterauischen und bayrischen Gemeinwesen angenommenen Verband mit der offenbaren Tendenz, die drohende Ausdehnung landesherrlicher Rechte zu verhindern. Kaiser Wenzel war selbst dem mit dem Ziele der Reichserneuerung sich meldenden Einungsgedanken nicht abgeneigt und vermittelte anfangs zwischen den Städten und den Landesherrn. Allein schon 1388 brach der allgemeine Krieg der Städte mit den Landesherren aus, der durch die städtischen Niederlagen bei Döffingen, Worms und Eschborn es entschied, daß in Deutschland das städtische Element dem landesherrlichen zu weichen habe.

Wiewohl seit dem 13. Jahrhundert die Landesherren nach Erlangung einer relativen Selbständigkeit gegenüber dem deutschen Königtum auch nach unten unter Verwischung der verschiedenartigen Quellen ihrer einzelnen Befehlsrechte als Inhaber einer einheitlichen, auf alle Bevölkerungsklassen des Territoriums sich gleichmäßig erstreckenden obrigkeitlichen Gewalt (Landeshoheit) sich zu gerieren anfingen, so hatte es doch mit dem Abschluß der Entwicklung, mit der Umbildung dieser fürstlichen Macht zu einer wahren Staatsgewalt, noch für lange Zeit gute Wege. Der Ausprägung der deutschen Territorien als geschlossener staatlicher Gemeinwesen mit schlechthin

monarchischer Spitze trat vielmehr zunächst infolge des auch in dieser Beziehung sich bewährenden Einungsgedankens die landständische Bewegung entgegen. Die deutschen Landesherren übten alsbald nach ihrem Auftauchen in der Geschichte nachweisbar die Befugnis, die Großen ihres Territoriums, sowohl geistlichen, wie weltlichen Standes, zu Hoftagen zu entbieten und verhandelten hier mit den Versammelten auch über Landesangelegenheiten. Ein besonderes Bedürfnis zu Verhandlungen politischer Natur auf solchen Hoftagen lag vor, wenn zur Behebung der Geldnot des Landesherrn, etwa aus Anlaß der Ausstattung von Töchtern, der Auslösung aus feindlicher Gewalt usw., Umlagen auf die Bevölkerung des Territoriums, die der Landesherr nicht zu fordern, sondern zu erbitten hatte (Bede, petitio), zu beschließen waren. Solche Notlagen des Landesherrn, aber auch andere günstige Gelegenheiten (das Aufkommen einer neuen Dynastie, Thronstreitigkeiten unter mehreren Prätendenten usw.) benutzten die Großen des Territoriums frühzeitig, sich von dem Landesherrn den Besitz und die Unverkümmertheit der alten Freiheiten und Rechte bestätigen zu lassen. Sowie aber die Tendenz der Politik der Landesherren, ihre Macht zu dem einheitlichen Begriff der Landeshoheit über alle Territorialbewohner zu erheben, klarer hervortrat, schlossen sich überhaupt alle in damaliger Zeit außer dem Landesherrn im Territorium befindlichen selbständigen Machteinheiten zur Bewahrung des alten Rechtsstandes, dann aber auch zur Mehrung der überkommenen Rechte und Freiheiten dem Landesherrn gegenüber zusammen. Es verbündeten sich zunächst untereinander die Glieder des landsässigen Adels, die der höheren Geistlichkeit, die Stadtgemeinden. Mit der Zeit trat auch eine weitere Verbündung dieser drei Gruppen selbst ein und damit war die eine Korporation der selbständigen politischen Einheiten oder Stände des Landes ins Leben gerufen; bisweilen, aber doch selten, gewann auch der Bauernstand Aufnahme in die landständische Korporation (Landschaft). Es ist dies eine Entwicklung, die in den deutschen Territorien im Verlaufe des 14. und 15. Jahrhunderts sich vollzieht. Das Gewicht der einen landständischen Korporation hielt der landesherrlichen Macht vorläufig die Wage. Nach Ausbildung der landständischen Institution standen in den deutschen Territorien [illegible]desherrschaft" und die „Landschaft" gleichsam als zwei

an sich selbständige Rechtssubjekte, als zwei voneinander unabhängige, auf eigenem Rechtsboden fußende Mächte nebeneinander. Der Landesherr hatte ein beliebiges Befehlsrecht nur gegenüber den herrschaftlichen Dienern und Grundholden, den anderen Bewohnern des Territoriums durfte er nur insoweit gebieten, als ihr besonderes Rechtsverhältnis zu ihm es erlaubte. Andererseits stand der Landschaft, der genossenschaftlichen Einheit von Landadelstand, Prälatenstand und Städten, eine Vertretung nur derjenigen Bewohner des Territoriums zu, welche den einzelnen Ständen selbst als Glieder, Schutzpflichtige, Hintersassen, oder kraft eines ähnlichen Verhältnisses angehörten. Sollte eine Maßnahme der öffentlichen Verwaltung für das ganze Territorium getroffen werden, so bedurfte es daher des übereinstimmenden Entschlusses, einer vertragsmäßigen Einigung des Landesherrn und der landständischen Korporation. Indessen milderte sich allmählich der anfangs schroff hervortretende Dualismus zwischen Landesherrschaft und Landschaft, und bei beiden Faktoren begann das Bewußtsein, daß sie Organe eines einheitlichen Gemeinwesens seien, Platz zu greifen. Seitdem übte der Landesherr seine Befugnisse auch unmittelbar über die Hintersassen der Stände aus und umgekehrt vertraten die Stände selbst die fürstlichen Grundsassen. Obwohl nunmehr der Gedanke, daß es für das Territorium eine einheitliche öffentliche Gewalt, die Landesobrigkeit, gebe, Annahme fand, galt die letztere als im gemeinsamen Besitz des Landesherrn und der Landschaft befindlich. Die Landstände hatten neben dem Fürsten ein wahres Mitregierungsrecht über das Territorium und übten dasselbe in dieser Zeit ihrer Blüte durchaus im Interesse der Allgemeinheit, indem sie die Gedrückten der Gesellschaft nicht selten vor der Willkür der landesherrlichen Beamten sicherten. Das Wirken der Landstände kam auch nicht wenig der stärkeren Abschließung des Landes nach außen und damit der Konsolidierung der Einheit und Selbständigkeit des Territoriums zugute. Insbesondere wirkten die Landstände für die Einführung einer festen Sukzessionsordnung und gegen willkürliche Veräußerungen und Verpfändungen von Landesteilen. Erst mit Ausgang des 15. Jahrhunderts begann eine Zurückdrängung der Landstände zugunsten der Landesherren. Das Zeitalter der Renaissance verbreitete auch in Deutschland die Kenntnis des antiken Staatsgedankens

Aus den Schriften der Antike lernte man allgemeiner die Idee einer Staatsgewalt kennen und würdigen, welche gleichmäßig und einheitlich sich über die einzelnen Bevölkerungsschichten erhebe und deren oft divergierende Interessen und Wünsche nach dem obersten Gesetz staatlichen Zusammenlebens, nach Maßgabe der salus publica, löse und ausgleiche. Nach dem Vorbild des antiken Staatsgedankens begannen sich auch die Vorstellungen vom Wesen und von den Aufgaben der Landesobrigkeit in den deutschen Territorien zu modeln. Die Humanisten und das römischrechtlich gebildete, stark anwachsende Beamtentum übertrugen die römischen Vorstellungen von der civitas und vom kaiserlichen princeps auf das deutsche territorium und den deutschen Landesherrn, vindizierten diesem allein die Entscheidung über die Anforderungen der salus publica, und bald kam die Rechtsparömie auf: „Ein jeder Herr ist Kaiser in seinem Lande" (Tantum valet status in territorio, quantum imperator in imperio). Der Landesherr wurde demgemäß als der alleinige Repräsentant der Landesobrigkeit im Territorium erklärt, der Korporation der Landstände dagegen die Gleichberechtigung zur Mitträgerschaft der landesobrigkeitlichen Gewalt abgesprochen. Der Rechtsmacht der Landesherren, welche sich der reformatorischen Bewegung anschlossen, wurde auch seit der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts ein bedeutungsvoller Zuwachs durch den Erwerb des Summepiskopats über ihre Landeskirche zuteil. Hatten die Landstände als Mitträger der Landesobrigkeit in der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts noch neben dem Landesherrn an der Ordnung der protestantisch-kirchlichen Verhältnisse mitgewirkt, so wurde ihnen seitdem der Anspruch darauf bestritten: auch die alten Bischöfe seien zur Ausübung des jus episcopale allein berechtigt gewesen. Übrigens erlangten auch die katholisch gebliebenen Landesherren infolge der Konnivenz des Papsttums einen gesteigerten Einfluß auf die kirchlichen Verhältnisse ihrer Territorien. Begünstigt wurde diese Entwicklung dadurch, daß noch während des 16. Jahrhunderts ein gewisser Geist der Erstarrung in die landständischen Kreise eindrang. Kastenmäßig hatten die Landstände sich gegen die übrige Bevölkerung abzuschließen begonnen. Für ihre Glieder hörte die Landschaft auf, eine frei gewillkürte, genossenschaftliche Verbindung zu sein; man schloß die Zahl der vorhandenen Stellen rechtlich oder faktisch ab, und namentlich

bei dem Adel und den Prälaten wurde die Landstandschaft zur Pertinenz gewisser Güter, mithin verdinglicht. In gleichem Maße verschwand auch das Bestreben, das wirkliche Gemeinwohl zur Richtschnur des Handelns zu nehmen, das speziell ständische Interesse bestimmte vorwiegend die Handlungen der Ständekorporation. In den protestantischen Territorien verschwand zudem infolge der Reformation der Prälatenstand aus der ständischen Korporation. Der Landadel dominierte allein auf den Landtagen und die auf sich allein gestellten Städtevertreter vermochten ihm nicht die Wage zu halten. Die Landstände begnügten sich mehr und mehr mit der Stellung besonderer Privilegskörperschaften, deren Freiheiten auf der Gnade des als alleiniger Träger der Landesobrigkeit angesehenen Fürsten beruhten, und für die das einigende Band eben vornehmlich in dem Genuß der fürstlich zugelassenen Privilegien bestand. Obwohl die soziale Position der Angehörigen der landständischen Korporation noch immer sehr bedeutend war — die eingetretene Verschiebung der prinzipiellen Grundlage der landständischen Institution kündete schon zu Anfang des 17. Jahrhunderts deutlich genug das Herannahen ihres Untergangs an.

So sehr auch in der Anfangszeit die deutschen Landesherren in den Befugnissen der landständischen Korporation eine feste Schranke für ihr Schalten und Walten anerkennen mußten — immerhin fühlten sie sich, nachdem das 14. Jahrhundert die Entscheidung gebracht, daß eine Reichserneuerung nicht vom städtischen Element als Träger derselben ausgehen könne, stark genug, im 15. Jahrhundert auf eine Abstellung der wesentlichsten Mißstände im öffentlichen Leben des Reichs zu dringen, wobei sie selbst das Heft in die Hand bekamen. Daß eine Reorganisation der Reichsverfassung seit dem 15. Jahrhundert nur auf der Basis des landesherrlichen Prinzips, also unter grundsätzlicher Heranziehung der deutschen Landesherren zur Trägerschaft an der Reichsgewalt, sowie unter Beteiligung derselben an den laufenden Geschäften der Reichsverwaltung, stattfinden könne — dieser Erkenntnis verschloß sich selbst nicht ein so einsichtiger König wie Albrecht II. Auf einem Nürnberger Reichstag von 1438 legte er das Projekt einer Reichseinteilung in Kreise vor, in deren jedem ein bestimmter Fürst Versammlungen einzuberufen habe, um einen gemeinen Haupt-

mann zur Handhabung von Frieden und Recht zu wählen. Jedoch der frühe Tod Albrechts brachte seinen Reformplan zum Scheitern, und die Indolenz Friedrichs III. legte sich während seiner unheilvollen fünfzigjährigen Regierung wie Meltau auf alle Reformgedanken hinsichtlich der Reichsverfassung. Als aber auch von dem persönlich blendenden, jedoch politisch unsteten Maximilian I. nichts Entscheidendes für die Abstellung der schreiendsten Mißstände im Reichsleben zu erhoffen war, ging das deutsche Fürstentum unter Führung des Erzbischofs von Mainz, Bertold von Henneberg, dem Kaiser energischer mit seinen Reformforderungen zu Leibe. Bertold von Henneberg plante überhaupt für das Reich eine oligarchische, von den Mitgliedern des deutschen Fürstenstandes geführte Zentralverwaltung; er wollte das Reich auf den Boden eines „aristokratischen Bundesstaats" stellen. Allerdings kam auf dem Wormser Reichstag von 1495 der Plan, die gesamte unmittelbare Reichsverwaltung dem König zu entwinden und in die Hände eines ständischen Reichsrats von 17 Mitgliedern zu legen, von denen der König nur den Vorsitzenden ernennen sollte, nicht zur Verwirklichung — immerhin mußte der reformunlustige Maximilian in die Einsetzung des Reichskammergerichts und in das Verbot jeglicher Fehde und Eigenmacht willigen. Auf dem Augsburger Reichstag von 1500 wurde dann doch die Idee eines aus der Mitte der Reichsstände organisierten Reichsregiments ausgeführt. Die Regimentsordnung von 1500 übertrug die oberste Leitung des Reichs einem zwanziggliedrigen, aus Delegierten des Fürstenstandes gebildeten Kollegium unter dem Vorsitz des Kaisers oder eines von diesem ernannten Stellvertreters. „Die Monarchie war beseitigt, der aristokratische Bundesstaat durchgeführt" (Schröder). Indessen schon 1502 bewirkte Maximilian I. die Auflösung des Regiments. 1521 verstand sich Karl V., ein neues Reichsregiment nach dem Muster des alten aufzurichten, doch sollte seine Wirksamkeit sich auf die Dauer der Abwesenheit des Kaisers beschränken. Infolge der Rückkehr Karls nach Deutschland 1530 löste sich das Reichsregiment auf und das Bedürfnis eines neuen entfiel mit der Wahl Ferdinands I. zum römischen König.

So war es dem deutschen Fürstenstande zu Anfang des Jahrhunderts noch nicht auf die Dauer geglückt, prinzipiell Mitträgerschaft an der Reichsgewalt zugelassen zu werden.

Der Sieg Karls V. bei Mühlberg 1547 schien sogar die Wiederkehr einer kräftiger den deutschen Landesherren wehrenden Kaisergewalt anzukündigen. Nur die Treulosigkeit von Moritz von Sachsen brachte Karl V. um die Früchte seiner Politik und rettete die Libertät der deutschen Reichsstände. Die folgende Zeit sah überhaupt das schroffe Auseinanderklaffen aller obrigkeitlichen Gewalten in Deutschland in zwei feindliche Lager, in die katholische und protestantische Partei, und bei dem Zwiespalt der konfessionellen Gruppen waren durchgreifende Änderungen der Reichsverfassung selbst in der Richtung der prinzipiellen Zulassung der Reichsstände zur Mitträgerschaft an der Reichsgewalt ausgeschlossen. Die gegenseitige Erbitterung führte dann im 17. Jahrhundert zu der Katastrophe des 30jährigen Krieges. Das Ringen endete nach völliger Erschöpfung der Kräfte beider Gegner in einen ständigen Waffenstillstand. Der Westfälische Friede formulierte auf der Basis des eingetretenen Besitzstandes für die Reichs-, wie für die Territorialverfassung die entscheidenden Fundamentalsätze, welche bis zur Auflösung des Reiches 1806 galten. Die Reichsstände, d. h. die außer dem Kaiser im Reiche vorhandenen und zum Reichstagskolleg formierten selbständigen politischen Machteinheiten erwarben nunmehr die grundsätzliche Zulassung zur Mitträgerschaft an der Reichsgewalt. Die berühmte Stelle: Gaudeant (status imperii) sine contradictione jure suffragii in omnibus deliberationibus super negotiis imperii, verlieh den Reichsständen ein allgemeines Mitregierungsrecht in Reichsangelegenheiten neben dem Kaiser. Dieser hörte damit auch dem formellen Rechte nach auf, allein Träger der Reichsgewalt zu sein. Die Trägerschaft der Reichsgewalt lag fortan bei Kaiser und Reich, d. h. bei dem Kaiser als Einzelperson und den zum Reichstagskolleg formierten Reichsständen.

Andererseits war das Deutsche Reich seit dem Westfälischen Frieden auch nicht mehr ein Einheitsstaat. Der Westfälische Friede gab folgendes Anerkenntnis hinsichtlich der Rechtsstellung der Reichsstände ab: Omnes et singuli . . status . . in antiquis suis juribus, praerogativis, libertate, privilegiis, libero juris territorialis tam in ecclesiasticis quam politicis exercitio, ditionibus, regalibus, horumque omnium possessione ita stabiliti firmatique sunto, ut a nullo unquam sub quocunque praetextu de facto turbari possint vel debeant. Im Verlaufe einer mehrhundertjährigen Entwicklung, insbesondere aber unterstützt durch die

[illegible] des 16. Jahrhunderts verbreiteten Ansichten des römisch-[illegible] gebildeten Beamtentums hatten die Landesherren sich [illegible] prinzipiellen Trägern der einheitlichen Landes-[illegible] in ihren Territorien aufgeschwungen. Der Landes-[illegible] seiner Territorialbewohnerschaft nicht als Repräsen-[illegible] des Kaisers oder als Besitzer kaiserlicher Privilegien, [illegible] als Träger der Landesobrigkeit, der Landes-[illegible] dem Kaiser gegenüber, welcher dem formalen [illegible] Reichsgewalt und damit des für [illegible] kommenden staatlichen Imperiums ge-[illegible] im Westfälischen Frieden er-[illegible] des Kaisers mit dem [illegible] der Landeshoheit [illegible] zu dulden, der [illegible] Landeshoheit ihre [illegible] Reichs-[illegible] eigenständiges, [illegible] an-[illegible] von [illegible] Existenz [illegible] Welt-[illegible] un-[illegible] einer [illegible] waren [illegible] höheren [illegible] auch [illegible] Reich [illegible] Einheits-[illegible] der [illegible] einem [illegible] Kaiser [illegible] eine [illegible] Gekräftigt [illegible] im [illegible] gesicherte

[illegible] Staats-[illegible] VIII, 238.
[illegible] III.

Bündnisrecht; nach Völkerrecht hat nur ein staatliches Gemeinwesen ein derartiges Bündnisrecht.

Die Zeit nach dem Westfälischen Frieden ist durch ein fast gänzliches Erlöschen der unmittelbaren staatlichen Äußerung der Reichsgewalt gekennzeichnet; in den deutschen Territorien betätigte sich fast ausschließlich der deutsche Staatsgedanke. Die landesfürstliche Gewalt räumte in der nun folgenden Epoche noch weiter mit den bisherigen Schranken ihres freien Beliebens auf. In der Mehrzahl der Territorien schritt sie zur beinahe vollständigen Verdrängung des ständischen Einflusses auf die Landesverwaltung vor. In Frankreich hatte gegen Ende des 16. Jahrhunderts Bodinus aus dem damaligen Bild seiner Heimat, welche einen nach außen und innen unabhängigen König mit straffer Zentralgewalt an der Spitze sah, die Theorie eines allgemeinen Staatsrechts abstrahiert, kraft welcher der Staatsbegriff überhaupt das Vorhandensein einer obersten, einheitlichen, unteilbaren und unbeschränkbaren, mit einem Wort einer „souveränen" Gewalt erfordern sollte. Im Westfälischen Frieden hatte Frankreich für die deutschen Reichsstände das Prädikat der Souveränität nicht durchzusetzen vermocht; nur das jus territoriale, die Landeshoheit derselben, war reichsgrundgesetzlich fixiert. Aber in der Zeit nach dem Westfälischen Frieden begünstigten die deutschen Fürsten prinzipiell die Verbreitung einer Theorie, welche unter Annahme des Staatsbegriffs von Bodinus die Landeshoheit der deutschen Reichsstände der Souveränität gleichsetzte und für die deutschen Landesherren eine nach außen und nach unten hin unabhängige, unbeschränkbare, schlechthin „souveräne" Stellung beanspruchte. Von diesem Standpunkt aus gab man das Band, das das Einzelterritorium an das Reich fessele, nur für ein vertragsmäßiges aus, andererseits lehrte man, daß die Landstände nur eine auf prekärer Duldung des Fürsten beruhende, höchstens beratende Stimme besäßen, und daß die ständischen Gerechtsame namentlich jederzeit dem obersten, indessen der alleinigen Beurteilung der Fürsten unterliegenden Grundsatz: salus publica suprema lex esto, weichen müßten. Wie man damals auf fürstlicher Seite deduzierte, erhellt am besten aus „Anonymi Discurs von Landständen 1716" S. 9: „Der Nexus ratione des Kayſers und des Reichs ist nur Feudalis, das ist, ex Pacto profluens und benimmt der Souveraineté der Teutschen Fürste-

während des 16. Jahrhunderts verbreiteten Ansichten des römisch-rechtlich gebildeten Beamtentums hatten die Landesherren sich zu alleinigen prinzipiellen Trägern der einheitlichen Landesobrigkeit in ihren Territorien aufgeschwungen. Der Landesherr befahl seiner Territorialbewohnerschaft nicht als Repräsentant des Kaisers oder als Besitzer kaiserlicher Privilegien, sondern schlechthin als Träger der Landesobrigkeit, der Landeshoheit. Das war dem Kaiser gegenüber, welcher dem formalen Rechte nach Träger der Reichsgewalt und damit des für Deutschland in Betracht kommenden staatlichen Imperiums geblieben, an sich Usurpation. Aber im Westfälischen Frieden erteilte die Reichsgewalt durch den Mund des Kaisers mit dem Versprechen, in die wohlerworbenen Rechte der Landeshoheit nicht einzugreifen und niemandes Eingriffe zu dulden, der zunächst tatsächlichen Bildung der deutschen Landeshoheit ihre rechtliche Sanktion. Die Landeshoheit der deutschen Reichsstände wurde damit als ein seiner Natur nach eigenständiges, nicht abgeleitetes, einheitliches, öffentliches Herrschaftsrecht anerkannt,*) und hiermit waren die Bedingungen gegeben, von deren Vorhandensein die Staatsrechtswissenschaft die Existenz einer wahren Staatsgewalt abhängig macht. Seit dem Westfälischen Frieden waren die Territorien der Reichsstände unzweifelhaft selbst Staaten, die Reichsstände selbst Träger einer wahren Staatsgewalt. Allerdings „souveräne" Staaten waren die deutschen Territorialstaaten nicht, sie waren der höheren Reichsgewalt subordiniert. „Souveränität" ist überhaupt auch kein wesentlicher Bestandteil des Staatsbegriffs. Das Reich als Ganzes war seit dem Westfälischen Frieden weder Einheitsstaat, noch ein Staatenbund. Es gehörte in Wahrheit der Kategorie des zusammengesetzten Staates an. Es bildete einen Gesamtstaat, in welchem Träger der Zentralstaatsgewalt Kaiser und Reich waren, nach unten aber gliederte es sich in eine Anzahl von Unterstaaten mit Unterstaatsgewalten. Bekräftigt wurde die Staatsnatur der deutschen Territorien durch das im Westfälischen Frieden den Reichsständen ausdrücklich zugesicherte

*) Im Kernpunkte ebenso Puetter, Entwicklung der Staatsverfassung d. T. R. II, S. 82, 189; — Neue Staatskanzlei VIII, 238. Vgl. J. J. Moser Von der Landeshoheit S. 14. Pfeffinger III, S. 1054 f.

Bündnisrecht; nach Völkerrecht hat nur ein staatliches Gemeinwesen ein derartiges Bündnisrecht.

Die Zeit nach dem Westfälischen Frieden ist durch ein fast gänzliches Erlöschen der unmittelbaren staatlichen Äußerung der Reichsgewalt gekennzeichnet; in den deutschen Territorien betätigte sich fast ausschließlich der deutsche Staatsgedanke. Die landesfürstliche Gewalt räumte in der nun folgenden Epoche noch weiter mit den bisherigen Schranken ihres freien Beliebens auf. In der Mehrzahl der Territorien schritt sie zur beinahe vollständigen Verdrängung des ständischen Einflusses auf die Landesverwaltung vor. In Frankreich hatte gegen Ende des 16. Jahrhunderts Bodinus aus dem damaligen Bild seiner Heimat, welche einen nach außen und innen unabhängigen König mit straffer Zentralgewalt an der Spitze sah, die Theorie eines allgemeinen Staatsrechts abstrahiert, kraft welcher der Staatsbegriff überhaupt das Vorhandensein einer obersten, einheitlichen, unteilbaren und unbeschränkbaren, mit einem Wort einer „souveränen" Gewalt erfordern sollte. Im Westfälischen Frieden hatte Frankreich für die deutschen Reichsstände das Prädikat der Souveränität nicht durchzusetzen vermocht; nur das jus territoriale, die Landeshoheit derselben, war reichsgrundgesetzlich fixiert. Aber in der Zeit nach dem Westfälischen Frieden begünstigten die deutschen Fürsten prinzipiell die Verbreitung einer Theorie, welche unter Annahme des Staatsbegriffs von Bodinus die Landeshoheit der deutschen Reichsstände der Souveränität gleichsetzte und für die deutschen Landesherren eine nach außen und nach unten hin unabhängige, unbeschränkbare, schlechthin „souveräne" Stellung beanspruchte. Von diesem Standpunkt aus gab man das Band, das das Einzelterritorium an das Reich fessele, nur für ein vertragsmäßiges aus, andererseits lehrte man, daß die Landstände nur eine auf prekärer Duldung des Fürsten beruhende, höchstens beratende Stimme besäßen, und daß die ständischen Gerechtsame namentlich jederzeit dem obersten, indessen der alleinigen Beurteilung der Fürsten unterliegenden Grundsatz: salus publica suprema lex esto, weichen müßten. Wie man damals auf fürstlicher Seite deduzierte, erhellt am besten aus „Anonymi Discurs von Landständen 1716" S. 9: „Der Nexus ratione des Kayserß und des Reichs ist nur Feudalis, das ist, ex Pacto profluens und benimmt der Souveraineté der Teutschen Fürsten

eben so wenig, als dem König in Dennemarck, daß er ratione des Stadt- und Budjadinger Landes ein Lehn-Mann von dem Hauß Lüneburg ist. Das Brocardium: Tantum Princeps potest in territorio, quantum Imperator in Imperio, ist schon längstens ausgetrummelt, und lehret die tägliche Erfahrung, daß ein Fürst in seinem Lande unvergleichlich mehr könne, als der Kayser im Reich. So schadet an Ihrer Souveraineté auch nicht, daß sie vor denen Kayserlichen und des Reichs Gerichten in gewissen Fällen können belanget werden, indem solche nicht anders, als Iudicia compromissoria sind, und bey einem Systemate plurium rerum publicarum, wie das Teutsche Reich ist, gar wohl bestehen kann. Wie dann selbst der Kayser nach der gulbenen Bull dem Pfalz-Grafen beym Rhein vor seinen Richter erkennen muß." Den Anspruch der Landstände auf ein positives Miteinwilligungsrecht in allgemeinen Landesangelegenheiten erklärt der Anonymus weiter für „wider alle gesunde Vernunft und wahre Politic." Die „Verfassung-Natur und Regiments-Form der Teutschen Fürstentümer ist pur Monarchisch." „Die Landes-Fürstliche Hoheit, oder Superioritas territorialis ist nichts anders, als ein Begriff aller Jurium Majestaticorum, und schliesset alle Mixtur von einer Aristocratie aus, und ist in hoc passu und quoad Jus, zwischen Churfürsten und Fürsten, zwischen Mächtigern und Schwächern kein Unterschied." „Wenn Land-Stände (daher) mehr als ein Votum deliberativum hätten, würden sie mit der Hoheit und Majestät participiren, folglich eine zweiköpfigte, das ist, ein Monstrum von einer Republic machen, welches schnurgerade wider die Monarchische Verfassung des Landes streitet. Sageſt Du: Ein Fürst ist aber gleichwohl gebunden an die Verträge und Recesse, die er mit seinen Land-Ständen aufgerichtet: — Ich antworte ja: Allein es müssen solche so interpretiret werden, daß die Souveraineté des Fürsten dabey bestehen kan. Und ist so dann diese Obligatio nicht ex necessitate & jure Statuum, sondern ex liberrima voluntate Principis & pacto, welche der Souveraineté des Landes-Herrn gar nichts detrahiret; Wiewohl auch kein Pactum oder Recess zu finden, darinnen ihnen ein mehreres, als vor angeführt beygeleget würde. Allein was etwa sonsten in denen alten, verrosteten Zeiten ein oder anderer Landes-Herr nachgesehen, solches kan dem Nachfolger kein Gesetz geben. Die Zeiten sind veränderlich und der Fürst hat

allein Macht zu decidiren, was dem Lande verträglich oder schädlich seye."

Unter dem Scheine solcher Deduktionen richteten die deutschen Landesherren der Mehrzahl nach im Verlaufe des 17. und 18. Jahrhunderts die fürstliche Absolutie auf. Nicht nur, daß sie in Einzelfällen sich über die ständischen Gerechtsame hinwegsetzten —, sie unterließen es, die Landtage regelmäßig zu versammeln und wußten so das Wirken der landständischen Korporation zum Einschlummern zu bringen. Höchstens bei einem Thronwechsel fanden bedeutungslose Huldigungslandtage statt. Die niederen Bevölkerungsschichten sahen diese Veränderung der politischen Verhältnisse nicht gerade ungern. Denn zu große Abneigung hatten die Landstände in ihrer letzten Periode durch ihre ständische Interessenwirtschaft gegen sich erweckt. Nur in einigen Territorien, in Sachsen, Braunschweig, Hessen, Württemberg, Mecklenburg erhielten sich die Landstände unter dem Schutze des Kaisers und der Reichsgerichte in relativ günstiger Position. Die letzten Reste der ständischen Verfassung beseitigte aber die fürstliche Gewalt zu Anfang des 19. Jahrhunderts, als sie auf Grund der Stipulationen des Preßburger Friedens und der Rheinbundsakte, sowie durch die Tatsache der Auflösung des Reichs 1806 sich wirklich in den Besitz der Souveränität gesetzt sah. Das Souveränitätsrecht auch als ein Recht auf absolute Gewalt nach innen interpretierend, vernichtete das Fürstentum durch einseitige Machtverfügungen das entgegenstehende ständische Recht. Der König von Württemberg erklärte am 30. Dezember 1805 die ständische Verfassung Altwürttembergs „als eine nicht mehr in die itzige Zeit passende Einrichtung" für aufgehoben und herrschte fortan als unbeschränkter Monarch. Eine kurbadische Verordnung vom 23. Mai 1806 verfügte die Aufhebung der Stände im Breisgau, „weil für das Beste der Untertanen schon hinreichend durch die Staatsbehörden gesorgt werde." Desgleichen wurde endlich durch Verordnung vom 1. Oktober 1806 die ständische Verfassung in Hessen-Darmstadt — „als die freie Administration hemmend und den Zeitbedürfnissen nicht mehr entsprechend . . aus unumschränkter Machtvollkommenheit" — beseitigt.

monarchischer Spitze trat vielmehr zunächst infolge des auch in dieser Beziehung sich bewährenden Einungsgedankens die landständische Bewegung entgegen. Die deutschen Landesherren übten alsbald nach ihrem Auftauchen in der Geschichte nachweisbar die Befugnis, die Großen ihres Territoriums, sowohl geistlichen, wie weltlichen Standes, zu Hoftagen zu entbieten und verhandelten hier mit den Versammelten auch über Landesangelegenheiten. Ein besonderes Bedürfnis zu Verhandlungen politischer Natur auf solchen Hoftagen lag vor, wenn zur Behebung der Geldnot des Landesherrn, etwa aus Anlaß der Ausstattung von Töchtern, der Auslösung aus feindlicher Gewalt usw., Umlagen auf die Bevölkerung des Territoriums, die der Landesherr nicht zu fordern, sondern zu erbitten hatte (Bede, petitio), zu beschließen waren. Solche Notlagen des Landesherrn, aber auch andere günstige Gelegenheiten (das Aufkommen einer neuen Dynastie, Thronstreitigkeiten unter mehreren Prätendenten usw.) benutzten die Großen des Territoriums frühzeitig, sich von dem Landesherrn den Besitz und die Unverkümmertheit der alten Freiheiten und Rechte bestätigen zu lassen. Sowie aber die Tendenz der Politik der Landesherren, ihre Macht zu dem einheitlichen Begriff der Landeshoheit über alle Territorialbewohner zu erheben, klarer hervortrat, schlossen sich überhaupt alle in damaliger Zeit außer dem Landesherrn im Territorium befindlichen selbständigen Macht-einheiten zur Bewahrung des alten Rechtsstandes, dann aber auch zur Mehrung der überkommenen Rechte und Freiheiten dem Landesherrn gegenüber zusammen. Es verbündeten sich zunächst untereinander die Glieder des landsässigen Adels, die der höheren Geistlichkeit, die Stadtgemeinden. Mit der Zeit trat auch eine weitere Verbündung dieser drei Gruppen selbst ein und damit war die eine Korporation der selbständigen politischen Einheiten oder Stände des Landes ins Leben gerufen; bisweilen, aber doch selten, gewann auch der Bauernstand Aufnahme in die landständische Korporation (Landschaft). Es ist dies eine Entwicklung, die in den deutschen Territorien im Verlaufe des 14. und 15. Jahrhunderts sich vollzieht. Das Gewicht der einen landständischen Korporation hielt der landesherrlichen Macht vorläufig die Wage. Nach Ausbildung der landständischen Institution standen in den deutschen Territorien die „Landesherrschaft" und die „Landschaft" gleichsam als zwei

an sich selbständige Rechtssubjekte, als zwei voneinander unabhängige, auf eigenem Rechtsboden fußende Mächte nebeneinander. Der Landesherr hatte ein beliebiges Befehlsrecht nur gegenüber den herrschaftlichen Dienern und Grundholden, den anderen Bewohnern des Territoriums durfte er nur insoweit gebieten, als ihr besonderes Rechtsverhältnis zu ihm es erlaubte. Andererseits stand der Landschaft, der genossenschaftlichen Einheit von Landadelstand, Prälatenstand und Städten, eine Vertretung nur derjenigen Bewohner des Territoriums zu, welche den einzelnen Ständen selbst als Glieder, Schutzpflichtige, Hintersassen, oder kraft eines ähnlichen Verhältnisses angehörten. Sollte eine Maßnahme der öffentlichen Verwaltung für das ganze Territorium getroffen werden, so bedurfte es daher des übereinstimmenden Entschlusses, einer vertragsmäßigen Einigung des Landesherrn und der landständischen Korporation. Indessen milderte sich allmählich der anfangs schroff hervortretende Dualismus zwischen Landesherrschaft und Landschaft, und bei beiden Faktoren begann das Bewußtsein, daß sie Organe eines einheitlichen Gemeinwesens seien, Platz zu greifen. Seitdem übte der Landesherr seine Befugnisse auch unmittelbar über die Hintersassen der Stände aus und umgekehrt vertraten die Stände selbst die fürstlichen Grundsassen. Obwohl nunmehr der Gedanke, daß es für das Territorium eine einheitliche öffentliche Gewalt, die Landesobrigkeit, gebe, Annahme fand, galt die letztere als im gemeinsamen Besitz des Landesherrn und der Landschaft befindlich. Die Landstände hatten neben dem Fürsten ein wahres Mitregierungsrecht über das Territorium und übten dasselbe in dieser Zeit ihrer Blüte durchaus im Interesse der Allgemeinheit, indem sie die Gedrückten der Gesellschaft nicht selten vor der Willkür der landesherrlichen Beamten sicherten. Das Wirken der Landstände kam auch nicht wenig der stärkeren Abschließung des Landes nach außen und damit der Konsolidierung der Einheit und Selbständigkeit des Territoriums zugute. Insbesondere wirkten die Landstände für die Einführung einer festen Sukzessionsordnung und gegen willkürliche Veräußerungen und Verpfändungen von Landesteilen. Erst mit Ausgang des 15. Jahrhunderts begann eine Zurückdrängung der Landstände zugunsten der Landesherren. Das Zeitalter der Renaissance verbreitete auch in Deutschland die Kenntnis des antiken Staatsgedankens.

Aus den Schriften der Antike lernte man allgemeiner die Idee einer Staatsgewalt kennen und würdigen, welche gleichmäßig und einheitlich sich über die einzelnen Bevölkerungsschichten erhebe und deren oft divergierende Interessen und Wünsche nach dem obersten Gesetz staatlichen Zusammenlebens, nach Maßgabe der salus publica, löse und ausgleiche. Nach dem Vorbild des antiken Staatsgedankens begannen sich auch die Vorstellungen vom Wesen und von den Aufgaben der Landesobrigkeit in den deutschen Territorien zu modeln. Die Humanisten und das römischrechtlich gebildete, stark anwachsende Beamtentum übertrugen die römischen Vorstellungen von der civitas und vom kaiserlichen princeps auf das deutsche territorium und den deutschen Landesherrn, vindizierten diesem allein die Entscheidung über die Anforderungen der salus publica, und bald kam die Rechtsparömie auf: „Ein jeder Herr ist Kaiser in seinem Lande" (Tantum valet status in territorio, quantum imperator in imperio). Der Landesherr wurde demgemäß als der alleinige Repräsentant der Landesobrigkeit im Territorium erklärt, der Korporation der Landstände dagegen die Gleichberechtigung zur Mitträgerschaft der landesobrigkeitlichen Gewalt abgesprochen. Der Rechtsmacht der Landesherren, welche sich der reformatorischen Bewegung anschlossen, wurde auch seit der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts ein bedeutungsvoller Zuwachs durch den Erwerb des Summepiskopats über ihre Landeskirche zuteil. Hatten die Landstände als Mitträger der Landesobrigkeit in der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts noch neben dem Landesherrn an der Ordnung der protestantisch-kirchlichen Verhältnisse mitgewirkt, so wurde ihnen seitdem der Anspruch darauf bestritten: auch die alten Bischöfe seien zur Ausübung des jus episcopale allein berechtigt gewesen. Übrigens erlangten auch die katholisch gebliebenen Landesherren infolge der Konnivenz des Papsttums einen gesteigerten Einfluß auf die kirchlichen Verhältnisse ihrer Territorien. Begünstigt wurde diese Entwicklung dadurch, daß noch während des 16. Jahrhunderts ein gewisser Geist der Erstarrung in die landständischen Kreise eindrang. Kastenmäßig hatten die Landstände sich gegen die übrige Bevölkerung abzuschließen begonnen. Für ihre Glieder hörte die Landschaft auf, eine frei gewillkürte, genossenschaftliche Verbindung zu sein; man schloß die Zahl der vorhandenen Stellen rechtlich oder faktisch ab, und namentlich

bei dem Adel und den Prälaten wurde die Landstandschaft zur Pertinenz gewisser Güter, mithin verdinglicht. In gleichem Maße verschwand auch das Bestreben, das wirkliche Gemeinwohl zur Richtschnur des Handelns zu nehmen, das speziell ständische Interesse bestimmte vorwiegend die Handlungen der Ständekorporation. In den protestantischen Territorien verschwand zudem infolge der Reformation der Prälatenstand aus der ständischen Korporation. Der Landadel dominierte allein auf den Landtagen und die auf sich allein gestellten Städtevertreter vermochten ihm nicht die Wage zu halten. Die Landstände begnügten sich mehr und mehr mit der Stellung besonderer Privilegskörperschaften, deren Freiheiten auf der Gnade des als alleiniger Träger der Landesobrigkeit angesehenen Fürsten beruhten, und für die das einigende Band eben vornehmlich in dem Genuß der fürstlich zugelassenen Privilegien bestand. Obwohl die soziale Position der Angehörigen der landständischen Korporation noch immer sehr bedeutend war — die eingetretene Verschiebung der prinzipiellen Grundlage der landständischen Institution kündete schon zu Anfang des 17. Jahrhunderts deutlich genug das Herannahen ihres Untergangs an.

So sehr auch in der Anfangszeit die deutschen Landesherren in den Befugnissen der landständischen Korporation eine feste Schranke für ihr Schalten und Walten anerkennen mußten — immerhin fühlten sie sich, nachdem das 14. Jahrhundert die Entscheidung gebracht, daß eine Reichserneuerung nicht vom städtischen Element als Träger derselben ausgehen könne, stark genug, im 15. Jahrhundert auf eine Abstellung der wesentlichsten Mißstände im öffentlichen Leben des Reichs zu dringen, wobei sie selbst das Heft in die Hand bekamen. Daß eine Reorganisation der Reichsverfassung seit dem 15. Jahrhundert nur auf der Basis des landesherrlichen Prinzips, also unter grundsätzlicher Heranziehung der deutschen Landesherren zur Trägerschaft an der Reichsgewalt, sowie unter Beteiligung derselben an den laufenden Geschäften der Reichsverwaltung, stattfinden könne — dieser Erkenntnis verschloß sich selbst nicht ein so einsichtiger König wie Albrecht II. Auf einem Nürnberger Reichstag von 1438 legte er das Projekt einer Reichseinteilung in Kreise vor, in deren jedem ein bestimmter Fürst Versammlungen einzuberufen habe, um einen gemeinen Haupt-

mann zur Handhabung von Frieden und Recht zu wählen. Jedoch der frühe Tod Albrechts brachte seinen Reformplan zum Scheitern, und die Indolenz Friedrichs III. legte sich während seiner unheilvollen fünfzigjährigen Regierung wie Meltau auf alle Reformgedanken hinsichtlich der Reichsverfassung. Als aber auch von dem persönlich blendenden, jedoch politisch unsteten Maximilian I. nichts Entscheidendes für die Abstellung der schreiendsten Mißstände im Reichsleben zu erhoffen war, ging das deutsche Fürstentum unter Führung des Erzbischofs von Mainz, Bertold von Henneberg, dem Kaiser energischer mit seinen Reformforderungen zu Leibe. Bertold von Henneberg plante überhaupt für das Reich eine oligarchische, von den Mitgliedern des deutschen Fürstenstandes geführte Zentralverwaltung; er wollte das Reich auf den Boden eines „aristokratischen Bundesstaats" stellen. Allerdings kam auf dem Wormser Reichstag von 1495 der Plan, die gesamte unmittelbare Reichsverwaltung dem König zu entwinden und in die Hände eines ständischen Reichsrats von 17 Mitgliedern zu legen, von denen der König nur den Vorsitzenden ernennen sollte, nicht zur Verwirklichung — immerhin mußte der reformunlustige Maximilian in die Einsetzung des Reichskammergerichts und in das Verbot jeglicher Fehde und Eigenmacht willigen. Auf dem Augsburger Reichstag von 1500 wurde dann doch die Idee eines aus der Mitte der Reichsstände organisierten Reichsregiments ausgeführt. Die Regimentsordnung von 1500 übertrug die oberste Leitung des Reichs einem zwanziggliedrigen, aus Delegierten des Fürstenstandes gebildeten Kollegium unter dem Vorsitz des Kaisers oder eines von diesem ernannten Stellvertreters. „Die Monarchie war beseitigt, der aristokratische Bundesstaat durchgeführt" (Schröder). Indessen schon 1502 bewirkte Maximilian I. die Auflösung des Regiments. 1521 verstand sich Karl V., ein neues Reichsregiment nach dem Muster des alten aufzurichten, doch sollte seine Wirksamkeit sich auf die Dauer der Abwesenheit des Kaisers beschränken. Infolge der Rückkehr Karls nach Deutschland 1530 löste sich das Reichsregiment auf und das Bedürfnis eines neuen entfiel mit der Wahl Ferdinands I. zum römischen König.

So war es dem deutschen Fürstenstande zu Anfang des 16. Jahrhunderts noch nicht auf die Dauer geglückt, prinzipiell zur Mitträgerschaft an der Reichsgewalt zugelassen zu werden.

Der Sieg Karls V. bei Mühlberg 1547 schien sogar die Wiederkehr einer kräftiger den deutschen Landesherren wehrenden Kaisergewalt anzukündigen. Nur die Treulosigkeit von Moritz von Sachsen brachte Karl V. um die Früchte seiner Politik und rettete die Libertät der deutschen Reichsstände. Die folgende Zeit sah überhaupt das schroffe Auseinanderklaffen aller obrigkeitlichen Gewalten in Deutschland in zwei feindliche Lager, in die katholische und protestantische Partei, und bei dem Zwiespalt der konfessionellen Gruppen waren durchgreifende Änderungen der Reichsverfassung selbst in der Richtung der prinzipiellen Zulassung der Reichsstände zur Mitträgerschaft an der Reichsgewalt ausgeschlossen. Die gegenseitige Erbitterung führte dann im 17. Jahrhundert zu der Katastrophe des 30jährigen Krieges. Das Ringen endete nach völliger Erschöpfung der Kräfte beider Gegner in einen ständigen Waffenstillstand. Der Westfälische Friede formulierte auf der Basis des eingetretenen Besitzstandes für die Reichs-, wie für die Territorialverfassung die entscheidenden Fundamentalsätze, welche bis zur Auflösung des Reiches 1806 galten. Die Reichsstände, d. h. die außer dem Kaiser im Reiche vorhandenen und zum Reichstagskolleg formierten selbständigen politischen Machteinheiten erwarben nunmehr die grundsätzliche Zulassung zur Mitträgerschaft an der Reichsgewalt. Die berühmte Stelle: Gaudeant (status imperii) sine contradictione jure suffragii in omnibus deliberationibus super negotiis imperii, verlieh den Reichsständen ein allgemeines Mitregierungsrecht in Reichsangelegenheiten neben dem Kaiser. Dieser hörte damit auch dem formellen Rechte nach auf, allein Träger der Reichsgewalt zu sein. Die Trägerschaft der Reichsgewalt lag fortan bei Kaiser und Reich, d. h. bei dem Kaiser als Einzelperson und den zum Reichstagskolleg formierten Reichsständen.

Andererseits war das Deutsche Reich seit dem Westfälischen Frieden auch nicht mehr ein Einheitsstaat. Der Westfälische Friede gab folgendes Anerkenntnis hinsichtlich der Rechtsstellung der Reichsstände ab: Omnes et singuli . . status . . in antiquis suis juribus, praerogativis, libertate, privilegiis, libero juris territorialis tam in ecclesiasticis quam politicis exercitio, ditionibus, regalibus, horumque omnium possessione ita stabiliti firmatique sunto, ut a nullo unquam sub quocunque praetextu de facto turbari possint vel debeant. Im Verlaufe einer mehrhundertjährigen Entwicklung, insbesondere aber unterstützt durch die

während des 16. Jahrhunderts verbreiteten Ansichten des römisch-rechtlich gebildeten Beamtentums hatten die Landesherren sich zu alleinigen prinzipiellen Trägern der einheitlichen Landesobrigkeit in ihren Territorien aufgeschwungen. Der Landesherr befahl seiner Territorialbewohnerschaft nicht als Repräsentant des Kaisers oder als Besitzer kaiserlicher Privilegien, sondern schlechthin als Träger der Landesobrigkeit, der Landeshoheit. Das war dem Kaiser gegenüber, welcher dem formalen Rechte nach Träger der Reichsgewalt und damit des für Deutschland in Betracht kommenden staatlichen Imperiums geblieben, an sich Usurpation. Aber im Westfälischen Frieden erteilte die Reichsgewalt durch den Mund des Kaisers mit dem Versprechen, in die wohlerworbenen Rechte der Landeshoheit nicht einzugreifen und niemandes Eingriffe zu dulden, der zunächst tatsächlichen Bildung der deutschen Landeshoheit ihre rechtliche Sanktion. Die Landeshoheit der deutschen Reichsstände wurde damit als ein seiner Natur nach eigenständiges, nicht abgeleitetes, einheitliches, öffentliches Herrschaftsrecht anerkannt,*) und hiermit waren die Bedingungen gegeben, von deren Vorhandensein die Staatsrechtswissenschaft die Existenz einer wahren Staatsgewalt abhängig macht. Seit dem Westfälischen Frieden waren die Territorien der Reichsstände unzweifelhaft selbst Staaten, die Reichsstände selbst Träger einer wahren Staatsgewalt. Allerdings „souveräne" Staaten waren die deutschen Territorialstaaten nicht, sie waren der höheren Reichsgewalt subordiniert. „Souveränität" ist überhaupt auch kein wesentlicher Bestandteil des Staatsbegriffs. Das Reich als Ganzes war seit dem Westfälischen Frieden weder Einheitsstaat, noch ein Staatenbund. Es gehörte in Wahrheit der Kategorie des zusammengesetzten Staates an. Es bildete einen Gesamtstaat, in welchem Träger der Zentralstaatsgewalt Kaiser und Reich waren, nach unten aber gliederte es sich in eine Anzahl von Unterstaaten mit Unterstaatsgewalten. Bekräftigt wurde die Staatsnatur der deutschen Territorien durch das im Westfälischen Frieden den Reichsständen ausdrücklich zugesicherte

*) Im Kernpunkte ebenso Puetter, Entwicklung der Staatsverfassung d. T. R. II, S. 82, 189; — Neue Staatskanzlei VIII, 238. Vgl. J. J. Moser Von der Landeshoheit S. 14. Pfeffinger III, S. 1054 f.

Bündnisrecht; nach Völkerrecht hat nur ein staatliches Gemeinwesen ein derartiges Bündnisrecht.

Die Zeit nach dem Westfälischen Frieden ist durch ein fast gänzliches Erlöschen der unmittelbaren staatlichen Äußerung der Reichsgewalt gekennzeichnet; in den deutschen Territorien betätigte sich fast ausschließlich der deutsche Staatsgedanke. Die landesfürstliche Gewalt räumte in der nun folgenden Epoche noch weiter mit den bisherigen Schranken ihres freien Beliebens auf. In der Mehrzahl der Territorien schritt sie zur beinahe vollständigen Verdrängung des ständischen Einflusses auf die Landesverwaltung vor. In Frankreich hatte gegen Ende des 16. Jahrhunderts Bodinus aus dem damaligen Bild seiner Heimat, welche einen nach außen und innen unabhängigen König mit straffer Zentralgewalt an der Spitze sah, die Theorie eines allgemeinen Staatsrechts abstrahiert, kraft welcher der Staatsbegriff überhaupt das Vorhandensein einer obersten, einheitlichen, unteilbaren und unbeschränkbaren, mit einem Wort einer „souveränen" Gewalt erfordern sollte. Im Westfälischen Frieden hatte Frankreich für die deutschen Reichsstände das Prädikat der Souveränität nicht durchzusetzen vermocht; nur das jus territoriale, die Landeshoheit derselben, war reichsgrundgesetzlich fixiert. Aber in der Zeit nach dem Westfälischen Frieden begünstigten die deutschen Fürsten prinzipiell die Verbreitung einer Theorie, welche unter Annahme des Staatsbegriffs von Bodinus die Landeshoheit der deutschen Reichsstände der Souveränität gleichsetzte und für die deutschen Landesherren eine nach außen und nach unten hin unabhängige, unbeschränkbare, schlechthin „souveräne" Stellung beanspruchte. Von diesem Standpunkt aus gab man das Band, das das Einzelterritorium an das Reich fessele, nur für ein vertragsmäßiges aus, andererseits lehrte man, daß die Landstände nur eine auf prekärer Duldung des Fürsten beruhende, höchstens beratende Stimme besäßen, und daß die ständischen Gerechtsame namentlich jederzeit dem obersten, indessen der alleinigen Beurteilung der Fürsten unterliegenden Grundsatz: salus publica suprema lex esto, weichen müßten. Wie man damals auf fürstlicher Seite deduzierte, erhellt am besten aus „Anonymi Discurs von Landständen 1716" S. 9: „Der Nexus ratione des Kayſers und des Reichs ist nur Feudalis, das ist, ex Pacto profluens und benimmt der Souveraineté der Teutschen Fürsten

eben so wenig, als dem König in Dennemarck, daß er ratione des Stadt- und Budjadinger Landes ein Lehn-Mann von dem Hauß Lüneburg ist. Das Brocardium: Tantum Princeps potest in territorio, quantum Imperator in Imperio, ist schon längstens ausgetrummelt, und lehret die tägliche Erfahrung, daß ein Fürst in seinem Lande unvergleichlich mehr könne, als der Kayser im Reich. So schadet an Ihrer Souveraineté auch nicht, daß sie vor denen Kayserlichen und des Reichs Gerichten in gewissen Fällen können belanget werden, indem solche nicht anders, als Iudicia compromissoria sind, und bey einem Systemate plurium rerum publicarum, wie das Teutsche Reich ist, gar wohl bestehen kann. Wie dann selbst der Kayser nach der gulbenen Bull dem Pfalz-Grafen beym Rhein vor seinen Richter erkennen muß." Den Anspruch der Landstände auf ein positives Miteinwilligungsrecht in allgemeinen Landesangelegenheiten erklärt der Anonymus weiter für „wider alle gesunde Vernunft und wahre Politic." Die „Verfassung-Natur und Regiments-Form der Teutschen Fürstentümer ist pur Monarchisch." „Die Landes-Fürstliche Hoheit, oder Superioritas territorialis ist nichts anders, als ein Begriff aller Jurium Majestaticorum, und schliesset alle Mixtur von einer Aristocratie aus, und ist in hoc passu und quoad Jus, zwischen Churfürsten und Fürsten, zwischen Mächtigern und Schwächern kein Unterschied." „Wenn Land-Stände (daher) mehr als ein Votum deliberativum hätten, würden sie mit der Hoheit und Majestät participiren, folglich eine zweiköpfigte, das ist, ein Monstrum von einer Republic machen, welches schnurgerade wider die Monarchische Verfassung des Landes streitet. Sagest Du: Ein Fürst ist aber gleichwohl gebunden an die Verträge und Recesse, die er mit seinen Land-Ständen aufgerichtet: — Ich antworte ja: Allein es müssen solche so interpretiret werden, daß die Souveraineté des Fürsten dabey bestehen kan. Und ist so dann diese Obligatio nicht ex necessitate & jure Statuum, sondern ex liberrima voluntate Principis & pacto, welche der Souveraineté des Landes-Herrn gar nichts detrahiret; Wiewohl auch kein Pactum oder Recess zu finden, darinnen ihnen ein mehreres, als vor angeführt beygeleget würde. Allein was etwa sonsten in denen alten, verrosteten Zeiten ein oder anderer Landes-Herr nachgesehen, solches kan dem Nachfolger kein Gesetz geben. Die Zeiten sind veränderlich und der Fürst hat

allein Macht zu decidiren, was dem Lande verträglich oder schädlich seye."

Unter dem Scheine solcher Deduktionen richteten die deutschen Landesherren der Mehrzahl nach im Verlaufe des 17. und 18. Jahrhunderts die fürstliche Absolutie auf. Nicht nur, daß sie in Einzelfällen sich über die ständischen Gerechtsame hinwegsetzten —, sie unterließen es, die Landtage regelmäßig zu versammeln und wußten so das Wirken der landständischen Korporation zum Einschlummern zu bringen. Höchstens bei einem Thronwechsel fanden bedeutungslose Huldigungslandtage statt. Die niederen Bevölkerungsschichten sahen diese Veränderung der politischen Verhältnisse nicht gerade ungern. Denn zu große Abneigung hatten die Landstände in ihrer letzten Periode durch ihre ständische Interessenwirtschaft gegen sich erweckt. Nur in einigen Territorien, in Sachsen, Braunschweig, Hessen, Württemberg, Mecklenburg erhielten sich die Landstände unter dem Schutze des Kaisers und der Reichsgerichte in relativ günstiger Position. Die letzten Reste der ständischen Verfassung beseitigte aber die fürstliche Gewalt zu Anfang des 19. Jahrhunderts, als sie auf Grund der Stipulationen des Preßburger Friedens und der Rheinbundsakte, sowie durch die Tatsache der Auflösung des Reichs 1806 sich wirklich in den Besitz der Souveränität gesetzt sah. Das Souveränitätsrecht auch als ein Recht auf absolute Gewalt nach innen interpretierend, vernichtete das Fürstentum durch einseitige Machtverfügungen das entgegenstehende ständische Recht. Der König von Württemberg erklärte am 30. Dezember 1805 die ständische Verfassung Altwürttembergs „als eine nicht mehr in die itzige Zeit passende Einrichtung" für aufgehoben und herrschte fortan als unbeschränkter Monarch. Eine kurbadische Verordnung vom 23. Mai 1806 verfügte die Aufhebung der Stände im Breisgau, „weil für das Beste der Untertanen schon hinreichend durch die Staatsbehörden gesorgt werde." Desgleichen wurde endlich durch Verordnung vom 1. Oktober 1806 die ständische Verfassung in Hessen-Darmstadt — „als die freie Administration hemmend und den Zeitbedürfnissen nicht mehr entsprechend . . aus unumschränkter Machtvollkommenheit" — beseitigt.

§ 5. Brandenburg-Preußen als absolute Monarchie.

Wie das regnum Francorum eine Schöpfung des Merowingergeschlechts war, so ist der Staat Brandenburg-Preußen als eine Tat des Hohenzollernhauses entstanden, und seine Entstehung bestätigt besonders deutlich die Wahrheit, daß dem Deutschtum die politische Organisation im großen auf die Dauer nur unter Führung eines einzigen, in einem Fürsten aus altem, hervorragendem Geschlecht repräsentierten Willens gelingen will. Doch ist der Satz, daß die Gründung des Preußenstaates eine Tat der Hohenzollern, nicht so zu verstehen, als ob diese die Gründung nach einem klug im voraus ersonnenen Plan durchgeführt haben. Die Hohenzollern haben genug Verdienste um das Preußenvolk, um eine derartige, neuerdings namentlich auch von Prutz gerügte Lobhudelei leicht entbehren zu können. Gerade Naturen, die man herkömmlich „genial" nennt, sind in den Reihen der Hohenzollern verhältnismäßig selten. Sehen wir von den Gaben ab, die vielleicht in einem unscheinbaren Prinzendasein aus Mangel an Gelegenheit nicht recht an das Tageslicht gekommen sein können, so sind unter den herrschenden Hohenzollern seit Anfang des 15. Jahrhunderts eigentlich nur zwei Gestalten „genial" zu nennen: der Große Kurfürst und Friedrich der Große. Aber die wenn auch nicht genial veranlagten Hohenzollern waren mit wenigen Ausnahmen jedenfalls treue Hausväter, die, der Nachkommenschaft vorsorglich gedenkend, das Erbe der Väter zusammenzuhalten und mit nüchtern-praktischem Blick, bei günstiger Gelegenheit nur das wirklich Erreichbare erstrebend, zu mehren verstanden. Durch ein derartiges, Jahrhunderte hindurch währendes Fortarbeiten ist schließlich ohne einen im voraus erklügelten Gründungsplan die weltgeschichtliche Tat geleistet, der Großstaat Preußen ins Leben gerufen.

Als die Wiege des Preußenstaats erscheint im Hinblick auf die entscheidende Wirksamkeit der Hohenzollern die Mark Brandenburg, welche 1415 der erste Hohenzollernkurfürst Friedrich I. erwarb. Er fand die kurfürstliche Gewalt stark geschwächt. In der ersten Zeit nach Gründung der Mark Brandenburg — man datiert dieselbe seit der 1134 erfolgten

Belehnung des Askaniers Albrecht des Bären mit der sächsischen Markgrafschaft oder Nordmark im Westen der Elbe — war es anders gewesen. Die brandenburgischen Markgrafen waren von vornherein der herzoglichen Gewalt nicht unterworfen, sondern in militärischer, richterlicher und administrativer Beziehung selbständig. Kraft seines Amts war der Markgraf Gerichtsherr in seinem Bezirk, man dingte auf dem Boden der Mark nicht, wie anderwärts, bei des Königs, sondern „bei des Markgrafen Hulden". Innerhalb der Markgrafschaft bestand keine Art von Reichsunmittelbarkeit. Auf dem Lande und in den Städten war die Ortsobrigkeit der Schulze, der sein Amt als markgräfliches, wenn auch erbliches Lehen innehatte. Der größere Verwaltungsbezirk war die Vogtei. Der vom Markgraf ernannte Vogt wurde aus dessen unmittelbarer Umgebung gewählt und meist nur kurze Zeit in seinem Amt belassen. Auf solcher Grundlage streifte der brandenburgische Markgraf relativ rasch seiner Stellung die Reichsbeamteneigenschaft ab und gebärdete sich als Träger eigener öffentlicher Herrschaftsrechte in einem nach außen abgeschlossenen Territorium, mit einem Wort als Landesherr der Mark. Aber die mit dem Begriff der Landesherrlichkeit sich verbindende privatrechtliche Vorstellungsweise, daß das ganze Territorium ein Patrimonium der landesherrlichen Familie, rief auch alsbald in Brandenburg die nämlichen Schäden hervor, wie zur gleichen Zeit in anderen deutschen Fürstentümern. Die Mark wurde unter mehrere als gleichberechtigt angesehene Söhne und Erben des verstorbenen Markgrafen geteilt. Die Bildung verschiedener herrschender Linien und damit mehrerer Hof- und Landesverwaltungen nebeneinander machte die ursprünglich reichen landesherrlichen Einnahmen unzureichend, und um der Finanznot zu wehren, veräußerte man nach und nach in weitem Umfange zugunsten der Kirche und der größeren weltlichen Grundherren, der Rittergutsbesitzer, wie auch der Städte, die landesherrlichen Gerechtsame, das Obereigentum samt Zinsrecht über die Bauerngüter, die Lehnsherrlichkeit über Schulzenamt und Schulzenhof, die im Vogtamt enthaltene Gerichts- und Polizeigewalt, auch die von den Untertanen den Markgrafen gegenüber in besonderen Verträgen übernommenen Steuerleistungen (Bedeverträge seit 1280). Insbesondere erwarben jetzt auf dem Wege der Veräußerung die Stadtgemeinden die landesherrlichen Finanz- und Regierungsrechte für sich als

Genossenschaften, und Hand in Hand damit ging in den Städten die Ersetzung der Schultheißenverfassung durch die Ratsverfassung: ein aus der Mitte der Bürgerschaft gewählter Rat bildete fortan die städtische Ortsobrigkeit. Indem die geldbedürftigen Markgrafen wiederholt seit 1280 die Repräsentanten der im Territorium sich bildenden Machteinheiten, die großen Grundherren und die Vertreter der Städte, zu gemeinsamen Tagungen einberiefen, um sich „Beden" gegen gewisse fürstliche Zusicherungen bewilligen zu lassen, schufen sie selbst die Anfänge der landständischen Institution. In Brandenburg kam es allerdings nicht zu einer erblichen und ewigen Zusammenschwörung aller politischen Stände des Territoriums, mithin zu keiner eigentlichen Landeseinung. Adel, Städte, geistliche Prälaten traten vielmehr nur in vorübergehende Einungen. Die bereits gegen Ausgang der Askanierherrschaft erheblich geschwächte markgräfliche Gewalt sank noch tiefer unter der Mißwirtschaft der Markgrafen aus dem Hause Bayern und aus dem Hause Luxemburg. Die ortsobrigkeitliche Gewalt war in der Mark fast durchweg eigenes Recht der besitzenden Klassen, der geistlichen und weltlichen Grundherren, wie der städtischen Gemeinden geworden. Der Landesherr, in steter Finanznot, war den so fundierten, wenn auch noch nicht als Gesamtheit geeinten Ständen gegenüber zur Bedeutungslosigkeit herabgedrückt.

Das Hohenzollerngeschlecht begann 1415 sofort die Arbeit der notwendigen Kräftigung der landesherrlichen Gewalt in der Mark. Dem landsässigen Adel schnitt es durch seine Maßnahmen den Verfall in polnische Anarchie, den Städten die Erlangung voller Unabhängigkeit im Anschluß an die Hansa ab. Gegenüber den gesondert nebeneinander stehenden Ständen die Politik des Divide et impera handhabend, unterwarf es zunächst mit Hilfe der Städte den Adel (Friedrich I.), sodann mit Hilfe des Adels die Städte (Friedrich II.). Die Städte mußten auf die freie Ratswahl verzichten, der Kurfürst bestätigte fortan alljährlich den von der Bürgerschaft gewählten Rat. Dem verderblichen Teilungswesen unter den fürstlichen Familiengliedern trat 1473 die Dispositio Achillea entgegen, welche die Unteilbarkeit der Mark und deren Vererbung nach dem Recht der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge anordnete. Allerdings entstand, da die Hohenzollern zur Erhebung von Steuern der Genehmigung der Stände bedurften

und den Landadel, die Prälaten, die Vertreter der Städte wiederholt zu Landtagen einberiefen, allmählich das Bewußtsein von dem Vorhandensein einer einzigen landständischen Körperschaft auch ohne gegenseitige ewige Zusammenschwörung der einzelnen Stände. Immerhin blieb die Bedeutung der Stände für die Landesverwaltung eine geringere als vor der Hohenzollernzeit. Um die Wende des 15. zum 16. Jahrhundert begann auch in Brandenburg der Humanismus mit seiner Wiederbelebung des antiken Staatsgedankens seine Wirkung zu äußern. (Vgl. Ranke, Neun Bücher I, 23). Der Landesherr trat mit dem Anspruch auf, für sein Territorium der Inhaber einer einheitlichen, die Quelle aller obrigkeitlichen Befugnisse im Lande bildenden Landeshoheit zu sein, der gegenüber die Stände nur bestimmte, aus landesherrlicher Konzession fließende Freiheiten und Begnadigungen besäßen. Im humanistischen Geiste erfolgte 1506 die Stiftung der Universität zu Frankfurt a. d. O., welche dem erwachenden modernen Staat den Nachwuchs seines Beamtentums liefern sollte, und 1516 nach dem Vorbild des Reichskammergerichts die Gründung eines landesherrlichen Kammergerichts für die Mark, für welches der Kurfürst ohne ständische Zustimmung eine besondere, den Gebrauch des römischen Rechts vorschreibende Kammergerichtsordnung erließ. Eine weitere Verstärkung der Rechtsmacht der brandenburgischen Kurfürsten brachte die Reformation. Durch Einziehung der kirchlichen Güter wurde der Domänenbesitz nahezu verdoppelt. Erfolgte anfangs der Anschluß an die reformatorische Bewegung unter Gutheißung und Mitbeteiligung der Stände, so beanspruchte in der Kirchenordnung von 1561 der Landesherr ein uneingeschränktes Regiment in Kirchenangelegenheiten; denn auch die alten Bischöfe, deren Rechtsnachfolger er sei, hätten ihr jus episcopale nach eigenem Ermessen, ohne auf ständische Einsprüche hören zu müssen, ausgeübt. Aber die märkischen Stände besaßen immer noch das Steuerbewilligungsrecht, und die große Schuldenlast des Kurfürsten Joachim Hektor verschaffte ihnen die Gelegenheit, die aufstrebende landesherrliche Macht wieder brachzulegen und die Mark von neuem in den Bann einer egoistischen, ständisch-oligarchischen Verwaltung zu bringen. Schon 1540 mußte gegen Bewilligung der Tilgungsmittel für die landesherrlichen Schulden versprochen werden, keine wichtige Sache, daran des Landes Gedeih und Verderb gelegen, ohne

ständisches Vornehmen und Rat zu schließen und fürzunehmen. Seitdem wurde namentlich durch ein Kompromiß zwischen dem Landesherrn und den Ständen der Bauer der gutsherrlichen Willkür überlassen. Der Gutsherr durfte bei eigenem Bedürfnis die Bauern auskaufen, die Dienste der Bauern wurden gesteigert, die Scholle durfte der Bauer nur mit Erlaubnis des Gutsherrn verlassen und diesem hatten seine Kinder zuerst ihre Dienste anzubieten. Daraus entwickelte sich mit der Zeit der Grundsatz, daß der Bauer persönlich unfrei und erbuntertänig an die Scholle gebunden sei. Dem gegen den Gutsherrn bei dem Landesfürsten und seinen Behörden querulierenden Bauer wurde Einsperrnng in den Turm angedroht. In den Städten fiel dem Rat die Kooptation der Mitglieder zu und damit kam das Stadtregiment in die Hände der den Ratsstuhl besitzenden Familien. Auch auf kirchlichem Gebiet gewannen die Stände durch die Visitations- und Konsistorialordnung von 1573 unter Beschneidung der fürstlichen Rechte Einfluß und diesen Einfluß befestigte beim Übertritt Johann Sigismunds zum reformierten Bekenntnis der Landtagsrezeß von 1615, welcher den Verzicht des Landesherrn auf das jus reformandi aussprach und den protestantischen Gemeinden protestantische Pfarrer, den protestantischen Ständen das Mitbesetzungsrecht des Konsistoriums zusicherte. Andererseits wurde die zur Tilgung der landesherrlichen Schulden bewilligte Steuer, das „neue Biergeld", in die besondere Verwaltung eines ständischen Ausschusses, der „Verordneten zum neuen Biergeld", genommen. Die letzten Reste fast des landesherrlichen Ansehens schwanden aber, als der Dreißigjährige Krieg mit seinen Schrecken sich über die Mark entlud — in Abwesenheit des Kurfürsten Georg Wilhelm.

Die Verhältnisse, unter welchen der Große Kurfürst 1640 noch jung an Jahren die Regierung antrat, waren kaum weniger verwickelt, als zu Beginn des 15. Jahrhunderts, als der erste Hohenzoller seine aufbauende Arbeit in der Mark begann. Und doch gelang es dem Großen Kurfürsten in verhältnismäßig kurzer Zeit, die landesherrliche Macht nicht nur in der Mark, sondern auf einem viel größeren Schauplatz, nämlich auch in den vom Hohenzollerngeschlecht inzwischen erworbenen anderweitigen Besitzungen, in Kleve-Mark und im Herzogtum Preußen auf eine vorher unerreichte Höhe zu heben. Gestützt auf ein kleines stehendes, dem Landesherrn allein verpflichtetes Heer,

für dessen Unterhaltung er den Ständen die nötigen Geldmittel abzuringen verstanden, setzte der Große Kurfürst bei Abschluß des Westfälischen Friedens durch, daß nicht nur die Territorialansprüche seines Hauses berücksichtigt werden mußten, sondern auch dem reformierten Bekenntnis, dem Bekenntnis der Hohenzollern, von der Reichsgewalt die Gleichberechtigung mit dem katholischen und dem lutherischen Bekenntnis zugestanden wurde. Auf der Rechtsgrundlage des Westfälischen Friedens konnte der Große Kurfürst auch im Innern seiner Länder um so entschiedener auf der Anerkennung der Gleichberechtigung der Reformierten durch jedermann bestehen. Mit Entschlossenheit machte er sich auch alsbald an die Durchführung des durch die Verhältnisse selbst an die Hand gegebenen Planes, die verschiedenen, in Verfassung und Verwaltung an sich selbständigen Territorien seiner Herrschaft nicht bloß einander anzunähern, sondern zu einem einheitlichen Gemeinwesen mit einheitlicher Regimentsform zu verschmelzen. Der bereits 1604 gestiftete Geheime Rat, welcher bisher eine brandenburgische Behörde gewesen, wurde durch die neue Geheime-Ratsordnung vom 4. Dezember 1651 zur oberen Zentralinstanz für alle Territorien des Großen Kurfürsten umgewandelt. Schrittweise beseitigte der letztere dann in den einzelnen Territorien die Befugnisse der Stände, welche die eigentlichen Träger der provinziellen Absonderung waren. Anfangs galt es freilich noch mit den Ständen zu paktieren. Die Rechtsstellung der märkischen Stände wurde zum letztenmal in dem Landtagsrezeß vom 26. Juli 1653 in zusammenfassender Weise verbrieft. Hier ließ der dominierende Landadel vor allem seine sozialen Vorrechte sich garantieren: adlige Güter sollten nicht in bürgerlichen Besitz kommen, der kurfürstliche Fiskal sollte keinem von Adel in seine Gerichte eingreifen, bei Heirat einer adligen Tochter außerhalb des Standes durfte die Mitgift verkürzt werden, die Leibeigenschaft sollte an den Orten, wo sie bestehe, bleiben, und überhaupt die Vermutung für sie sprechen. Dagegen erhielt der Große Kurfürst zur Unterhaltung seines stehenden Heeres die Kontribution auf sechs Jahre bewilligt. Nach Ablauf dieser Frist waren die märkischen Stände durchaus gesonnen, die Kontributionsforderung des Kurfürsten eventuell abzulehnen. Dieser ließ es aber gar nicht dazu kommen. Der jüngste Reichsabschied von 1654 hatte bestimmt, daß die Stände und Unter-

tanen die zur Defension nötigen Gelder unweigerlich zu leisten hätten und dagegen bei den Reichsgerichten Protest zu erheben sich nicht gelüsten lassen sollten. Im Hinblick auf diese reichsgesetzliche Vorschrift hielt es der Große Kurfürst überhaupt nicht mehr für nötig, die märkischen Stände zu einem Landtag zusammentreten zu lassen, und sich eventuell zur zwangsweisen Einziehung der durch den Militärbedarf geforderten Leistungen für berechtigt. Am 4. Januar 1657 bereits schrieb er an den Geheimen Rat zu Berlin: „Schließlichen, wann sich die Stände durch keine remonstrationes bewegen lassen wollen, so Wir Uns doch von ihnen nicht leicht versehen, so halten Wir davor, daß Wir befugt sein, in Sachen die Landes-Defension betreffend die nötigen Kosten und Mittel dazu auch wider der Stände Willen selbst auszuschreiben, dabey jedoch, um allen Klagten und Lamentiren soviel mehr vorzukommen, die gewöhnliche Quotisation in Acht zu nehmen und darauf die Austeilung zu machen sein wird." Der Landtag von 1653 war der letzte allgemeine Landtag in Brandenburg. So zahm waren bereits 1662 die märkischen Stände, daß sie damals durch ihren Ausschuß die Mittel für das stehende Herr dauernd bewilligten. Damit war das wichtigste ständische Recht, die Steuerbewilligung, überhaupt so gut wie aufgegeben. Wenn auch ohne formelle Aufhebung des ständischen Steuerbewilligungsrechts, machte sich in Zukunft nur das Besteuerungsrecht des Landesherrn geltend. In ähnlicher Weise gelang die Zurückdrängung des ständischen Einflusses in Kleve-Mark und in Preußen. 1660 wurden die klevischen Stände genötigt, die sie stark privilegierenden Rezesse von 1649 und 1653 zurückzugeben und einen neuen zu empfangen. Der neue Rezeß bestätigte zwar noch die ausschließliche Berechtigung der Eingeborenen zu den öffentlichen Ämtern des Landes, beseitigte aber die ständische Mitregierung und erhielt die hergebrachten Rechte nur insoweit aufrecht, als sie nicht in das landesherrliche Regiment eingriffen. Das ständische Steuerbewilligungsrecht blieb zwar in Kleve-Mark formell bestehen; aber bereits 1670 meldeten sich die klevischen Stände von selbst in Berlin mit dem Antrage, „weil ihre Bewilligungen mit Weihnachten aufhörten und sie wohl ermessen könnten, daß der Kurfürst auch die folgenden Jahre dieselben nötig habe, so bäten sie, S. K. D. möchten sich herauslassen, wieviel sie etwa bedürften." Und in der Folgezeit wurden einzelne Steuern (z. B. 1682 eine Stempelsteuer, 1686 eine Chargensteuer zugunsten der Marinekasse) wie in allen übrigen Territorien des Großen Kurfürsten,

so auch in Kleve-Mark ohne alle ständische Befragung ausgeschrieben und eingezogen.

Am schwersten war der Kampf, welchen der Große Kurfürst mit den Ständen des Herzogtums Preußen zu bestehen hatte. Die Stände, deren Ursprung bis in die Ordenszeit zurückreicht, waren hier in zwei Gruppen organisiert: Oberstände und Städte. Die Oberstände schieden sich wiederum in „Herrschaft (oder Herrenstand) und Landräte" einerseits und in „Ritterschaft und Adel" andererseits. „Ritterschaft und Adel" umfaßten die Bevollmächtigten der großen Masse des Adels, die innerhalb der einzelnen Hauptämter des Herzogtums gewählt wurden. Zum ersten Oberstand gehörten aber zunächst die Repräsentanten der Familien Dohna, Truchseß-Wetzhausen, Truchseß-Waldburg, Schenk zu Tautenburg, Eulenburg und Kittlitz. Diese Familien standen gemäß ihrer hochadligen Abkunft den übrigen Adligen des Landes stets voran und ihren Mitgliedern kam das Prädikat „Herr" zu. Der Große Kurfürst gesellte diesen Familien noch die Familien Schwerin, Hoverbeck und Dobrzenski hinzu. Zu den mit den Herren einen Stand bildenden Landräten gehörten außer den Hauptleuten der vier in der Nähe von Königsberg gelegenen Hauptämter Schaaken, Tapiau, Fischhausen und Brandenburg (den Oberhauptleuten) noch acht von dem Landesherrn gewählte Adlige, von denen ein beliebiger Teil aus der Zahl der andern Hauptleute entnommen zu werden pflegte. Für die Beschlußfassung galt nicht das Majoritätsprinzip: die Einhelligkeit der Repräsentanten der Städte und der beiden Oberstände war für einen Landtagsbeschluß erforderlich. Beim Regierungsantritt des Großen Kurfürsten war die herzogliche Gewalt in Preußen den Ständen gegenüber zu einem bloßen Schatten verblaßt; auch die Regiments- oder Oberräte, welche im Namen des Landesherrn an der Spitze der Landesverwaltung standen, waren unter ständischen Einfluß geraten. Den damaligen Umfang der Gerechtsame des Herzogs hat von Baczko dahin zusammengefaßt: „das Recht, seinen Untertanen Vorschläge in betreff der Abgaben und Gesetzgebung zu tun; der Genuß ihrer Bewilligungen und einiger anderer landesherrlicher Einkünfte; die Besetzung einiger Stellen oder die Auswahl aus den ihm hierzu vorgeschlagenen Personen, das Begnadigungsrecht der Missetäter nebst noch einigen anderen Vorrechten und an den meisten

eben so wenig, als dem König in Dennemarck, daß er ratione des Stadt- und Budjadinger Landes ein Lehn-Mann von dem Hauß Lüneburg ist. Das Brocardium: Tantum Princeps potest in territorio, quantum Imperator in Imperio, ist schon längstens ausgetrummelt, und lehret die tägliche Erfahrung, daß ein Fürst in seinem Lande unvergleichlich mehr könne, als der Kayser im Reich. So schadet an Ihrer Souveraineté auch nicht, daß sie vor denen Kayserlichen und des Reichs Gerichten in gewissen Fällen können belanget werden, indem solche nicht anders, als Iudicia compromissoria sind, und bey einem Systemate plurium rerum publicarum, wie das Teutsche Reich ist, gar wohl bestehen kann. Wie dann selbst der Kayser nach der guldenen Bull dem Pfalz-Grafen beym Rhein vor seinen Richter erkennen muß." Den Anspruch der Landstände auf ein positives Miteinwilligungsrecht in allgemeinen Landesangelegenheiten erklärt der Anonymus weiter für „wider alle gesunde Vernunft und wahre Politic." Die „Verfassung-Natur und Regiments-Form der Teutschen Fürstentümer ist pur Monarchisch." „Die Landes-Fürstliche Hoheit, oder Superioritas territorialis ist nichts anders, als ein Begriff aller Jurium Majestaticorum, und schliesset alle Mixtur von einer Aristocratie aus, und ist in hoc passu und quoad Jus, zwischen Churfürsten und Fürsten, zwischen Mächtigern und Schwächern kein Unterschied." „Wenn Land-Stände (daher) mehr als ein Votum deliberativum hätten, würden sie mit der Hoheit und Majestät participiren, folglich eine zweiköpfigte, das ist, ein Monstrum von einer Republic machen, welches schnurgerade wider die Monarchische Verfassung des Landes streitet. Sagest Du: Ein Fürst ist aber gleichwohl gebunden an die Verträge und Recesse, die er mit seinen Land-Ständen aufgerichtet: — Ich antworte ja: Allein es müssen solche so interpretiret werden, daß die Souveraineté des Fürsten dabey bestehen kan. Und ist so dann diese Obligatio nicht ex necessitate & jure Statuum, sondern ex liberrima voluntate Principis & pacto, welche der Souveraineté des Landes-Herrn gar nichts detrahiret; Wiewohl auch kein Pactum oder Recess zu finden, darinnen ihnen ein mehreres, als vor angeführt beygeleget würde. Allein was etwa sonsten in denen alten, verrosteten Zeiten ein oder anderer Landes-Herr nachgesehen, solches kan dem Nachfolger kein Gesetz geben. Die Zeiten sind veränderlich und der Fürst hat

allein Macht zu decidiren, was dem Lande verträglich oder schädlich seye."

Unter dem Scheine solcher Deduktionen richteten die deutschen Landesherren der Mehrzahl nach im Verlaufe des 17. und 18. Jahrhunderts die fürstliche Absolutie auf. Nicht nur, daß sie in Einzelfällen sich über die ständischen Gerechtsame hinwegsetzten —, sie unterließen es, die Landtage regelmäßig zu versammeln und wußten so das Wirken der landständischen Korporation zum Einschlummern zu bringen. Höchstens bei einem Thronwechsel fanden bedeutungslose Huldigungslandtage statt. Die niederen Bevölkerungsschichten sahen diese Veränderung der politischen Verhältnisse nicht gerade ungern. Denn zu große Abneigung hatten die Landstände in ihrer letzten Periode durch ihre ständische Interessenwirtschaft gegen sich erweckt. Nur in einigen Territorien, in Sachsen, Braunschweig, Hessen, Württemberg, Mecklenburg erhielten sich die Landstände unter dem Schutze des Kaisers und der Reichsgerichte in relativ günstiger Position. Die letzten Reste der ständischen Verfassung beseitigte aber die fürstliche Gewalt zu Anfang des 19. Jahrhunderts, als sie auf Grund der Stipulationen des Preßburger Friedens und der Rheinbundsakte, sowie durch die Tatsache der Auflösung des Reichs 1806 sich wirklich in den Besitz der Souveränität gesetzt sah. Das Souveränitätsrecht auch als ein Recht auf absolute Gewalt nach innen interpretierend, vernichtete das Fürstentum durch einseitige Machtverfügungen das entgegenstehende ständische Recht. Der König von Württemberg erklärte am 30. Dezember 1805 die ständische Verfassung Altwürttembergs „als eine nicht mehr in die itzige Zeit passende Einrichtung" für aufgehoben und herrschte fortan als unbeschränkter Monarch. Eine kurbadische Verordnung vom 23. Mai 1806 verfügte die Aufhebung der Stände im Breisgau, „weil für das Beste der Untertanen schon hinreichend durch die Staatsbehörden gesorgt werde." Desgleichen wurde endlich durch Verordnung vom 1. Oktober 1806 die ständische Verfassung in Hessen-Darmstadt — „als die freie Administration hemmend und den Zeitbedürfnissen nicht mehr entsprechend . . aus unumschränkter Machtvollkommenheit" — beseitigt.

die Macht und Gewalt zustehe, Gesetze zu geben", und in einer Erklärung des Generalkommissariats vom 5. Mai 1715 hieß es auf Einwendungen der magdeburgischen Stände: Das Jus belli ac pacis und was davon dependiret, wird man wohl Sr. Kön. M. verhoffentlich nicht streitig machen oder darunter ein Condominium prätendiren, am wenigsten aber Sr. K. M. die Hände binden wollen, wenn Sie dieserhalb etwas zu des Landes Besten zu verordnen gut und nöthig finden." Die Bemerkung eines Vertreters der magdeburgischen Stände, daß die Erhebung der landschaftlichen Akzise eine uralte Gerechtsame der Stände aus den Tagen des Kardinals Albrecht wäre, wurde mit den Worten abgefertigt: „Es möchte auch nichts tun, daß man desfalls auf die vorigen Zeiten und auf das Altertum derer Landesverfassungen sich berufete, weilen bei Änderung der Zeit auch dergleichen Verfassungen nicht unbillig geändert würden, und stände ja Sr. K. M. in alle Wege frei, nach dem Exempel anderer Potentaten eine sothanige Einrichtung bei dem Steuer- und Kreditwesen im Lande zu machen, als Dieselbe zu derer Wohlstand und Aufnahme am fürträglichsten erachtete" (Acta Bor. I, S. 715, 449, 630). Gegenüber den ständischen Versuchen, bei den Reichsgerichten Rechtshilfe zu finden, verfügte die Instruktion für das Generaldirektorium von 1722: „Die Domänen-Processe sollen im Magdeburgischen gegen diejenigen Edelleute, die sich weigern, den Lehns-Kanonem zu entrichten, und desfalls an den Reichshof-Rath appelliret haben, mit dem äußersten Vigueur fortgesetzet, auch eben diesen renitirenden Edelleuten von unserm Magdeburg'schen Commissariat allerhand Chikanen gemachet und ihnen solchergestalt der Kitzel vertrieben werden, gegen ihren angebornen Landesherrn und Obrigkeit an dergleichen frevelhaftes und gottloses Beginnen weiter zu gedenken, geschweige denn selbiges wirklich vorzunehmen und auszuführen." Am bekanntesten aber ist ein Wort von Friedrich Wilhelm I. gegenüber den preußischen Ständen. Als der Landesmarschall der preußischen Stände am 31. Januar 1717 in einem französisch abgefaßten Berichte gegen die Einführung des von den Ständen nicht bewilligten Generalhufenschlosses mit der Warnung protestierte „tout le pays sera ruiné" — schrieb Friedrich Wilhelm I. an den Rand: „tout le pays sera ruiné? Nihil Credo, aber das Credo, daß die Junkers ihre Autorität, nie pos volam (das liberum veto) wird ruinirt werden. Ich aber stabilitere die Souveraineté wie einen Rocher von Bronce."

Das Urteil der Nachwelt über das rücksichtslose Vorgehen des Großen Kurfürsten und Friedrich Wilhelms I. gegenüber den Ständen kann nicht zweifelhaft sein. Gewiß ist die Ausnutzung, welche der auf den Landtagen dominierende Landadel seinerzeit mit den überkommenen ständischen Rechten trieb, nicht

zu billigen. Andererseits waren die ständischen Gerechtsame nun einmal formales Recht und es gab eigentlich kein Tribunal, welches darüber, ob die Stände ihre formalen Befugnisse materiell auch einwandsfrei ausübten, zu richten hatte. Der Große Kurfürst hatte aber durch den Erwerb des supremum dominium für Preußen nicht auch ein Recht auf absolute Gewalt nach innen gewonnen, und noch weniger durfte er, wie Friedrich Wilhelm I., in den zum alten Deutschen Reich gehörigen Provinzen, wo dem Landesherrn reichsverfassungsmäßig seit dem Westfälischen Frieden nur das der Reichsgewalt subordinierte jus territoriale zustand, als Souverän, als Inhaber einer absoluten Gewalt nach innen auftreten. Die Deduktionen, welche den Hohenzollern eine solche absolute Gewalt zuschrieben und sie von der Achtung der von ihnen selbst vorher feierlich konfirmierten ständischen Privilegien lossprachen, waren eitel Sophistereien. Einen schweren Bruch des formalen Rechtes stellten also Mittel und Wege dar, womit die Hohenzollern ihre fürstliche Absolutie aufrichteten. Das Gefühl erlittenen schweren Unrechts beherrschte auch anfangs durchaus die ständischen Kreise. Der mit den preußischen Verhältnissen und speziell den ständischen Anschauungen wohlvertraute J. J. Moser (einst Professor in Frankfurt a. O.) klagte: „Freilich ist es resp. seit 1713 und 1740 in gewissen Landen in der That zu einer despotischen, willkürlichen und unumschränkten Herrschaft ausgeschlagen und einer nach dem andern möchte diese Originalien auch copiren: Aber ihr ganzes Recht bestehet darinn, daß sie 100000 Mann auf den Beinen halten und keinen Richter über sich, oder doch selbigen nicht zu fürchten haben." Gleich nachdem Friedrich Wilhelm I. die Augen geschlossen, äußerte sich der Unwille der ständischen Kreise offen. Bei der Erbhuldigung in Berlin erinnerte der Minister von Arnim-Boytzenburg in seiner Ansprache an den Adel mit Bedeutung an das gelinde Regiment des ersten Königs, und in Königsberg wagte es der Redner der Ritterschaft v. d. Groeben von einer irrenden Staatskunst zu sprechen, die in der Verweigerung von Landtagen einen Triumph erblicke. In Magdeburg, Preußen, Kleve und anderwärts nahten sich dem neuen Könige direkt die Wünsche einer Wiederherstellung der alten ständischen Verhältnisse (Acta Bor. VI, 8). Diese Hoffnungen auf ein Wiedererwachen des alten ständischen Lebens erfüllten sich freilich nicht. Der neue König dachte nicht daran, die einmal eingeführte fürstliche Absolutie aufzugeben. Im neuerworbenen Schlesien und West-

preußen hob er die Stände sogar formell auf. Aber die Politik des großen Fritz war von vornherein darauf angelegt, die durch die Beschneidung der ständischen Gerechtsame sich verletzt fühlenden Kreise mit der neuen Ordnung der Dinge zu versöhnen, und zwar durch Gewährung besonderer wirtschaftlicher Vorteile von Staats wegen. Während unter Friedrich Wilhelm I. der Bürgerstand im höheren Zivil- und Militärdienst seine recht zahlreiche Vertreterschaft gehabt, begünstigte Friedrich der Große grundsätzlich den Adel bei der Anstellung im Staatsdienst. Ebenso wurde der Bürgerstand vom Erwerb adliger Güter ausgeschlossen, und damit der Adel unter dem dadurch geminderten Kaufwert seiner Güter nicht zu leiden habe, wurden die landschaftlichen Kreditsysteme in den einzelnen Provinzen der Monarchie unter den Auspizien der Staatsgewalt eingeführt. Der Politik Friedrichs des Großen, wie dem faszinierenden Einfluß seiner Persönlichkeit gelang die Aussöhnung. Der preußische Kleinadel blutete in den Kriegen des Alten Fritz opferfreudig für Thron und Vaterland. Der Bürgerstand und der Bauernstand waren aber im allgemeinen damals noch nicht zu dem Selbstgefühl gelangt, daß sie an der Bevorzugung des Adels rechten Anstoß genommen hätten. Muß für die Zeit Friedrich Wilhelms I. noch die fürstliche Absolutie des Hohenzollernkönigs als ein bloß tatsächliches, dem formalen Recht nicht entsprechendes Machtverhältnis bezeichnet werden, so war jedenfalls gegen Ausgang der Regierung Friedrichs des Großen das absolute — an sich auf eigenen Füßen ruhende — Regiment des Preußenkönigs und die kastenmäßige Gliederung des Preußenvolks in Adel, Bürger- und Bauernstand in das gemeine Rechtsbewußtsein aller Beteiligten übernommen und dadurch vom Rechtsstandpunkt aus geheiligt worden. Es war nichts als der Niederschlag der damals im gesamten Preußentum herrschend gewordenen Rechtsauffassung, als die große Kodifikation des preußischen Rechts, das Allgemeine Landrecht, auf der einen Seite das Vorrecht des Adels auf die Ehrenstellen im Staate gesetzlich anerkannte, auf der anderen Seite aber auch die absolute Herrscherstellung der Hohenzollern besiegelte.*) Die für die öffentliche Rechtsordnung bezeichnendsten

*) Als die ständischen Kreise Ostpreußens dem neu auf den Thron gelangenden Friedrich Wilhelm II. mit Bitten einer Wiederbelebung allgemeiner ständischer Versammlungen nahten, verwahrten sie sich nach-

Sätze des A. L. R. lauten: II 13. „Von den Rechten und Pflichten des Staats überhaupt. § 1. Alle Rechte und Pflichten des Staats gegen seine Bürger und Schutzverwandte vereinigen sich in dem Oberhaupte desselben. § 5. Die Verteidigung des Staates gegen auswärtige Feinde anzuordnen; Kriege zu führen; Frieden zu schließen, Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten zu errichten, kommt allein dem Oberhaupt des Staates zu. § 6. Das Recht, Gesetze und allgemeine Polizeiverordnungen zu geben, dieselben wieder aufzuheben, und Erklärungen darüber mit gesetzlicher Kraft zu erteilen, ist ein Majestätsrecht. § 15. Das Recht, zur Bestreitung der Staatsbedürfnisse das Privatvermögen, die Personen, ihre Gewerbe, Produkte oder Konsumtion mit Abgaben zu belegen ist ein Majestätsrecht. — II 9. Von den Pflichten und Rechten des Adelstandes. § 1. Dem Adel als dem ersten Stande im Staate liegt nach seiner Bestimmung die Verteidigung des Staates, sowie die Unterstützung der äußeren Würde und inneren Verfassung desselben hauptsächlich ob. § 35. Der Adel ist zu den Ehrenstellen im Staate, wozu er sich geschickt gemacht hat, vorzüglich berechtigt. § 37. Nur der Adel ist zum Besitze adliger Güter berechtigt. § 46. Das Recht, in den Versammlungen des Adels auf Kreis- und Landtagen zu erscheinen und über die daselbst vorkommenden Angelegenheiten zu stimmen, gebührt in der Regel nur dem angesessenen Adel. § 73. Nur unter ausdrücklicher Genehmigung des Landespolizeibehörde können Personen von Adel Rustikalgründe als eigene für sich bestehende Güter erwerben. § 76. Adlige sollen in der Regel keine bürgerliche Nahrung und Gewerbe treiben. § 81. Wer mit Verschweigung oder Verleugnung seines adligen Standes in eine Zunft oder Innung sich einschleicht und bürgerliche Gewerbe treibt, der wird seiner adligen Rechte verlustig. — II 7. Vom Bauernstande. § 1. Unter dem Bauernstande sind alle Bewohner des platten Landes begriffen, welche sich mit dem unmittelbaren Betriebe des Ackerbaues und der Landwirtschaft beschäftigen, insofern sie nicht durch adlige Geburt, Amt oder besondere Rechte von diesem Stande ausgenommen sind. § 2. Wer zum Bauernstande gehört, darf ohne Erlaubnis des Staates weder selbst ein bürgerliches Gewerbe betreiben, noch seine Kinder dazu widmen. — II 8. Vom Bürgerstand. § 1. Der Bürgerstand begreift alle Einwohner des Staates unter sich, welche ihrer Geburt nach weder zum Adel, noch zum Bauernstande gerechnet werden können und auch nachher keinem dieser Stände einverleibt sind. § 86. Städte sind hauptsächlich zum Aufenthalte solcher Einwohner des Staates bestimmt, welche sich mit der Verarbeitung oder Verfeinerung der Naturerzeugnisse und mit dem Handel beschäftigen."

drücklich gegen das Bedenken, daß durch ihr Gesuch „der Würde und der gesetzgebenden Macht der Souveräns etwa zu nahe getreten werde": „Die Stände bleiben, wenngleich eine landschaftliche Verbindung und Vertretung des Landes gestattet wird, nur immer Supplikanten, und dem Landesherrn als obersten Gesetzgeber bleibt es immer vorbehalten, ob den angebrachten Vorstellungen gewillfahrt werden könne oder nicht." Voigt, Ständische Verhältnisse Ostpreußens S. 45.

ständisches Vornehmen und Rat zu schließen und fürzunehmen. Seitdem wurde namentlich durch ein Kompromiß zwischen dem Landesherrn und den Ständen der Bauer der gutsherrlichen Willkür überlassen. Der Gutsherr durfte bei eigenem Bedürfnis die Bauern auskaufen, die Dienste der Bauern wurden gesteigert, die Scholle durfte der Bauer nur mit Erlaubnis des Gutsherrn verlassen und diesem hatten seine Kinder zuerst ihre Dienste anzubieten. Daraus entwickelte sich mit der Zeit der Grundsatz, daß der Bauer persönlich unfrei und erbuntertänig an die Scholle gebunden sei. Dem gegen den Gutsherrn bei dem Landesfürsten und seinen Behörden querulierenden Bauer wurde Einsperrnng in den Turm angedroht. In den Städten fiel dem Rat die Kooptation der Mitglieder zu und damit kam das Stadtregiment in die Hände der den Ratsstuhl besitzenden Familien. Auch auf kirchlichem Gebiet gewannen die Stände durch die Visitations- und Konsistorialordnung von 1573 unter Beschneidung der fürstlichen Rechte Einfluß und diesen Einfluß befestigte beim Übertritt Johann Sigismunds zum reformierten Bekenntnis der Landtagsrezeß von 1615, welcher den Verzicht des Landesherrn auf das jus reformandi aussprach und den protestantischen Gemeinden protestantische Pfarrer, den protestantischen Ständen das Mitbesetzungsrecht des Konsistoriums zusicherte. Andererseits wurde die zur Tilgung der landesherrlichen Schulden bewilligte Steuer, das „neue Biergeld", in die besondere Verwaltung eines ständischen Ausschusses, der „Verordneten zum neuen Biergeld", genommen. Die letzten Reste fast des landesherrlichen Ansehens schwanden aber, als der Dreißigjährige Krieg mit seinen Schrecken sich über die Mark entlud — in Abwesenheit des Kurfürsten Georg Wilhelm.

Die Verhältnisse, unter welchen der Große Kurfürst 1640 noch jung an Jahren die Regierung antrat, waren kaum weniger verwickelt, als zu Beginn des 15. Jahrhunderts, als der erste Hohenzoller seine aufbauende Arbeit in der Mark begann. Und doch gelang es dem Großen Kurfürsten in verhältnismäßig kurzer Zeit, die landesherrliche Macht nicht nur in der Mark, sondern auf einem viel größeren Schauplatz, nämlich auch in den vom Hohenzollerngeschlecht inzwischen erworbenen anderweitigen Besitzungen, in Kleve-Mark und im Herzogtum Preußen auf eine vorher unerreichte Höhe zu heben. Gestützt auf ein kleines stehendes, dem Landesherrn allein verpflichtetes Heer,

für dessen Unterhaltung er den Ständen die nötigen Geldmittel abzuringen verstanden, setzte der Große Kurfürst bei Abschluß des Westfälischen Friedens durch, daß nicht nur die Territorialansprüche seines Hauses berücksichtigt werden mußten, sondern auch dem reformierten Bekenntnis, dem Bekenntnis der Hohenzollern, von der Reichsgewalt die Gleichberechtigung mit dem katholischen und dem lutherischen Bekenntnis zugestanden wurde. Auf der Rechtsgrundlage des Westfälischen Friedens konnte der Große Kurfürst auch im Innern seiner Länder um so entschiedener auf der Anerkennung der Gleichberechtigung der Reformierten durch jedermann bestehen. Mit Entschlossenheit machte er sich auch alsbald an die Durchführung des durch die Verhältnisse selbst an die Hand gegebenen Planes, die verschiedenen, in Verfassung und Verwaltung an sich selbständigen Territorien seiner Herrschaft nicht bloß einander anzunähern, sondern zu einem einheitlichen Gemeinwesen mit einheitlicher Regimentsform zu verschmelzen. Der bereits 1604 gestiftete Geheime Rat, welcher bisher eine brandenburgische Behörde gewesen, wurde durch die neue Geheime-Ratsordnung vom 4. Dezember 1651 zur oberen Zentralinstanz für alle Territorien des Großen Kurfürsten umgewandelt. Schrittweise beseitigte der letztere dann in den einzelnen Territorien die Befugnisse der Stände, welche die eigentlichen Träger der provinziellen Absonderung waren. Anfangs galt es freilich noch mit den Ständen zu paktieren. Die Rechtsstellung der märkischen Stände wurde zum letztenmal in dem Landtagsrezeß vom 26. Juli 1653 in zusammenfassender Weise verbrieft. Hier ließ der dominierende Landadel vor allem seine sozialen Vorrechte sich garantieren: adlige Güter sollten nicht in bürgerlichen Besitz kommen, der kurfürstliche Fiskal sollte keinem von Adel in seine Gerichte eingreifen, bei Heirat einer adligen Tochter außerhalb des Standes durfte die Mitgift verkürzt werden, die Leibeigenschaft sollte an den Orten, wo sie bestehe, bleiben, und überhaupt die Vermutung für sie sprechen. Dagegen erhielt der Große Kurfürst zur Unterhaltung seines stehenden Heeres die Kontribution auf sechs Jahre bewilligt. Nach Ablauf dieser Frist waren die märkischen Stände durchaus gesonnen, die Kontributionsforderung des Kurfürsten eventuell abzulehnen. Dieser ließ es aber gar nicht dazu kommen. Der jüngste Reichsabschied von 1654 hatte bestimmt, daß die Stände und Unter-

tanen die zur Defension nötigen Gelder unweigerlich zu leisten hätten und dagegen bei den Reichsgerichten Protest zu erheben sich nicht gelüsten lassen sollten. Im Hinblick auf diese reichsgesetzliche Vorschrift hielt es der Große Kurfürst überhaupt nicht mehr für nötig, die märkischen Stände zu einem Landtag zusammentreten zu lassen, und sich eventuell zur zwangsweisen Einziehung der durch den Militärbedarf geforderten Leistungen für berechtigt. Am 4. Januar 1657 bereits schrieb er an den Geheimen Rat zu Berlin: „Schließlichen, wann sich die Stände durch keine remonstrationes bewegen lassen wollen, so Wir Uns doch von ihnen nicht leicht versehen, so halten Wir davor, daß Wir befugt sein, in Sachen die Landes-Defension betreffend die nötigen Kosten und Mittel dazu auch wider der Stände Willen selbst auszuschreiben, dabey jedoch, um allen Klagten und Lamentiren soviel mehr vorzukommen, die gewöhnliche Quotisation in Acht zu nehmen und darauf die Austeilung zu machen sein wird." Der Landtag von 1653 war der letzte allgemeine Landtag in Brandenburg. So zahm waren bereits 1662 die märkischen Stände, daß sie damals durch ihren Ausschuß die Mittel für das stehende Herr dauernd bewilligten. Damit war das wichtigste ständische Recht, die Steuerbewilligung, überhaupt so gut wie aufgegeben. Wenn auch ohne formelle Aufhebung des ständischen Steuerbewilligungsrechts, machte sich in Zukunft nur das Besteuerungsrecht des Landesherrn geltend. In ähnlicher Weise gelang die Zurückdrängung des ständischen Einflusses in Kleve-Mark und in Preußen. 1660 wurden die klevischen Stände genötigt, die sie stark privilegierenden Rezesse von 1649 und 1653 zurückzugeben und einen neuen zu empfangen. Der neue Rezeß bestätigte zwar noch die ausschließliche Berechtigung der Eingeborenen zu den öffentlichen Ämtern des Landes, beseitigte aber die ständische Mitregierung und erhielt die hergebrachten Rechte nur insoweit aufrecht, als sie nicht in das landesherrliche Regiment eingriffen. Das ständische Steuerbewilligungsrecht blieb zwar in Kleve-Mark formell bestehen; aber bereits 1670 meldeten sich die klevischen Stände von selbst in Berlin mit dem Antrage, „weil ihre Bewilligungen mit Weihnachten aufhörten und sie wohl ermessen könnten, daß der Kurfürst auch die folgenden Jahre dieselben nötig habe, so bäten sie, S. K. D. möchten sich herauslassen, wieviel sie etwa bedürften." Und in der Folgezeit wurden einzelne Steuern (z. B. 1682 eine Stempelsteuer, 1686 eine Chargensteuer zugunsten der Marinekasse) wie in allen übrigen Territorien des Großen Kurfürsten,

so auch in Kleve-Mark ohne alle ständische Befragung ausgeschrieben und eingezogen.

Am schwersten war der Kampf, welchen der Große Kurfürst mit den Ständen des Herzogtums Preußen zu bestehen hatte. Die Stände, deren Ursprung bis in die Ordenszeit zurückreicht, waren hier in zwei Gruppen organisiert: Oberstände und Städte. Die Oberstände schieden sich wiederum in „Herrschaft (oder Herrenstand) und Landräte" einerseits und in „Ritterschaft und Adel" andererseits. „Ritterschaft und Adel" umfaßten die Bevollmächtigten der großen Masse des Adels, die innerhalb der einzelnen Hauptämter des Herzogtums gewählt wurden. Zum ersten Oberstand gehörten aber zunächst die Repräsentanten der Familien Dohna, Truchseß-Wetzhausen, Truchseß-Waldburg, Schenk zu Tautenburg, Eulenburg und Kittlitz. Diese Familien standen gemäß ihrer hochadligen Abkunft den übrigen Adligen des Landes stets voran und ihren Mitgliedern kam das Prädikat „Herr" zu. Der Große Kurfürst gesellte diesen Familien noch die Familien Schwerin, Hoverbeck und Dobrzenski hinzu. Zu den mit den Herren einen Stand bildenden Landräten gehörten außer den Hauptleuten der vier in der Nähe von Königsberg gelegenen Hauptämter Schaaken, Tapiau, Fischhausen und Brandenburg (den Oberhauptleuten) noch acht von dem Landesherrn gewählte Adlige, von denen ein beliebiger Teil aus der Zahl der andern Hauptleute entnommen zu werden pflegte. Für die Beschlußfassung galt nicht das Majoritätsprinzip: die Einhelligkeit der Repräsentanten der Städte und der beiden Oberstände war für einen Landtagsbeschluß erforderlich. Beim Regierungsantritt des Großen Kurfürsten war die herzogliche Gewalt in Preußen den Ständen gegenüber zu einem bloßen Schatten verblaßt; auch die Regiments- oder Oberräte, welche im Namen des Landesherrn an der Spitze der Landesverwaltung standen, waren unter ständischen Einfluß geraten. Den damaligen Umfang der Gerechtsame des Herzogs hat von Baczko dahin zusammengefaßt: „das Recht, seinen Untertanen Vorschläge in betreff der Abgaben und Gesetzgebung zu tun; der Genuß ihrer Bewilligungen und einiger anderer landesherrlicher Einkünfte; die Besetzung einiger Stellen oder die Auswahl aus den ihm hierzu vorgeschlagenen Personen, das Begnadigungsrecht der Missetäter nebst noch einigen anderen Vorrechten und an den meisten

dieser Vorrechte nahmen noch die Stände Anteil." Obwohl nun der Große Kurfürst anfangs noch durch das Lehnverhältnis zu Polen stark gehindert war, erzielte er mit der Zeit auch in Preußen großartige Erfolge. Der Frieden zu Wehlau brachte dem Kurfürst-Herzog 1657 Befreiung von dem Lehenverhältnis und das erbliche jus supremi et absoluti dominii hinsichtlich Preußens. Nachdem der sich zeigende ständische Widerstand in seinen Rädelsführern gewaltsam gebrochen, vermochte der Große Kurfürst auch die ständische Anerkennung seiner souveränen Stellung in Preußen zu erreichen. Die Stände huldigten ihm und empfingen dafür die Bestätigung ihrer Privilegien, indessen nur unbeschadet des landesherrlichen supremum dominium. Mit der unbeanstandeten Statuierung des Grundsatzes des supremum dominium, d. h. der landesherrlichen Souveränität als inneres Landesrecht war die prinzipielle Basis gewonnen, von der aus der Landesherr mit Hilfe seines Beamtentums und seines miles perpetuus unschwer die Vernichtung der ständischen Gerechtsame durchsetzte: 1704 wurde für Preußen durch königlichen Erlaß die dauernde Einstellung der ständischen Tagungen zum Zwecke der Steuernbewilligung angeordnet.

Das Werk des Großen Kurfürsten, die Entfernung des ständischen Einflusses auf die Landesverwaltung und die Aufrichtung der landesherrlichen Absolutie in allen dem Hohenzollernhaus anheimgefallenen Territorien, vollendete König Friedrich Wilhelm I. Allbekannt ist längst, wie dieser Herrscher, den von Schön „Preußens größten inneren König" genannt, für fast ein Jahrhundert die dauernden Grundlagen der inneren Landesverwaltung geschaffen, wie er den Dualismus zwischen landesherrlich gesinnten und zum Teil hinwiederum ständisch angehauchten Behörden einerseits durch Verschmelzung der in den Provinzen bestehenden Amtskammern und Kriegskommissariate in die „Kriegs- und Domänenkammern", andererseits durch Vereinigung des Generalfinanzdirektoriums und des Generalkriegskommissariats in Berlin zu dem einen Generaldirektorium beseitigt hat. Ebenso ist bekannt, wie Friedrich Wilhelm I. mit eiserner Faust in die verrotteten städtischen Verhältnisse eingriff, die finanzielle Mißwirtschaft der herrschenden Patriziergeschlechter abstellte und die Stadtverwaltung unter die strenge Kontrolle des landesherrlichen, ständig eine Reihe von Städten bereisenden Commissarius loci oder Steuerrats brachte. Nicht

minder erlangte der Bauernstand nach langer Vernachlässigung durch die Staatsgewalt unter Friedrich Wilhelm I. wieder relativ ausreichenden staatlichen Schutz gegen gutsherrliche Willkür. Der Gutsherr mußte die des Inhabers ledige bäuerliche Stelle mit einem andern Bauern besetzen. Das Prügelmandat von 1738 verbot das Prügeln der Bauern bei ihren Diensten und verlangte gerichtliches Verfahren bei Trägheit und Arbeitsscheu. Die Leibeigenschaft der Bauern hob der König 1719 auf sämtlichen Domänen des eigentlichen Preußens auf. Diesen Maßnahmen der Landesverwaltung korrespondierte ein äußerst rücksichtsloses Vorgehen gegen die noch erhaltenen Reste ständischer Befugnisse. Bei der Thronbesteigung hatte Friedrich Wilhelm I. noch den Ständen der Provinzen der Monarchie „alle ihre habende und bis hieher wohlhergebrachte Privilegia bei königlichen Würden, wahren Worten und gutem Glauben" konfirmiert und darauf von ihnen den Huldigungseid empfangen. Doch bald kümmerte er sich nicht mehr um diese Zusicherung. Den Ständen von Kleve-Mark gestattete er auf ihre Bitte noch 1713 einen Landtag. Aber da die Stände statt der geforderten 160000 Taler nur 120000 Taler bewilligten, verfügte der König am 3. Mai 1714 an die Regierung, den Steueretat sofort zu schließen und ohne ständische Bewilligung die nötige Summe einzufordern. Gleichzeitig ordnete er an, daß die dem Lande so kostbaren Zusammenkünfte der Stände, weil keine rechten Ursachen für dieselben vorlägen, als unnötig in Zukunft bis auf weitere königliche Verordnungen zu unterbleiben hätten. In gleicher Weise ließ der König auch in den übrigen Teilen der Monarchie keine weiteren ständischen Landtage zu und verfügte in Gesetzgebungs- und Steuersachen nach persönlichem Gutdünken unter schroffer Zurückweisung der ständischen Beschwerden. Im ganzen Bereiche seiner Herrschaft fühlte Friedrich Wilhelm I. sich durchaus als Souverän und interpretierte diese Stellung im Sinne der Bodinusschen Souveränitätslehre als ein Recht auf absolute Gewalt nach innen. In den vom König und seinen Behörden den Ständen gegenüber abgegebenen Erklärungen findet sich vollständig die nämliche Argumentation, wie in des „Anonymi Discurs von Landständen". Ein Erlaß des Königs an das geldrische Justizkollegium vom 20. April 1714 bemerkte: „So werden sich auch jetztgedachte Stände bescheiden, daß Wir souveräner Landesherr sein und Uns allein

die Macht und Gewalt zustehe, Gesetze zu geben", und in einer Erklärung des Generalkommissariats vom 5. Mai 1715 hieß es auf Einwendungen der magdeburgischen Stände: Das Jus belli ac pacis und was davon dependiret, wird man wohl Sr. Kön. M. verhoffentlich nicht streitig machen oder darunter ein Condominium prätendiren, am wenigsten aber Sr. K. M. die Hände binden wollen, wenn Sie dieserhalb etwas zu des Landes Besten zu verordnen gut und nöthig finden." Die Bemerkung eines Vertreters der magdeburgischen Stände, daß die Erhebung der landschaftlichen Akzise eine uralte Gerechtsame der Stände aus den Tagen des Kardinals Albrecht wäre, wurde mit den Worten abgefertigt: „Es möchte auch nichts tun, daß man desfalls auf die vorigen Zeiten und auf das Altertum derer Landesverfassungen sich berufete, weilen bei Änderung der Zeit auch dergleichen Verfassungen nicht unbillig geändert würden, und stände ja Sr. K. M. in alle Wege frei, nach dem Exempel anderer Potentaten eine sothanige Einrichtung bei dem Steuer- und Kreditwesen im Lande zu machen, als Dieselbe zu derer Wohlstand und Aufnahme am fürträglichsten erachtete" (Acta Bor. I, S. 715, 449, 630). Gegenüber den ständischen Versuchen, bei den Reichsgerichten Rechtshilfe zu finden, verfügte die Instruktion für das Generaldirektorium von 1722: „Die Domänen-Processe sollen im Magdeburgischen gegen diejenigen Edelleute, die sich weigern, den Lehns-Kanonem zu entrichten, und desfalls an den Reichshof-Rath appelliret haben, mit dem äußersten Vigueur fortgesetzet, auch eben diesen renitirenden Edelleuten von unserm Magdeburg'schen Commissariat allerhand Chikanen gemachet und ihnen solchergestalt der Kitzel vertrieben werden, gegen ihren angebornen Landesherrn und Obrigkeit an dergleichen frevelhaftes und gottloses Beginnen weiter zu gedenken, geschweige denn selbiges wirklich vorzunehmen und auszuführen." Am bekanntesten aber ist ein Wort von Friedrich Wilhelm I. gegenüber den preußischen Ständen. Als der Landesmarschall der preußischen Stände am 31. Januar 1717 in einem französisch abgefaßten Berichte gegen die Einführung des von den Ständen nicht bewilligten Generalhufenschlosses mit der Warnung protestierte „tout le pays sera ruiné" — schrieb Friedrich Wilhelm I. an den Rand: „tout le pays sera ruiné? Nihil Kredo, aber das Kredo, daß die Junkers ihre Autorität, nie pos volam (das liberum veto) wird ruinirt werden. Ich aber stabiliere die Souveraineté wie einen Rocher von Bronce."

Das Urteil der Nachwelt über das rücksichtslose Vorgehen des Großen Kurfürsten und Friedrich Wilhelms I. gegenüber den Ständen kann nicht zweifelhaft sein. Gewiß ist die Ausnutzung, welche der auf den Landtagen dominierende Landadel seinerzeit mit den überkommenen ständischen Rechten trieb, nicht

zu billigen. Andererseits waren die ständischen Gerechtsame nun einmal formales Recht und es gab eigentlich kein Tribunal, welches darüber, ob die Stände ihre formalen Befugnisse materiell auch einwandsfrei ausübten, zu richten hatte. Der Große Kurfürst hatte aber durch den Erwerb des supremum dominium für Preußen nicht auch ein Recht auf absolute Gewalt nach innen gewonnen, und noch weniger durfte er, wie Friedrich Wilhelm I., in den zum alten Deutschen Reich gehörigen Provinzen, wo dem Landesherrn reichsverfassungsmäßig seit dem Westfälischen Frieden nur das der Reichsgewalt subordinierte jus territoriale zustand, als Souverän, als Inhaber einer absoluten Gewalt nach innen auftreten. Die Deduktionen, welche den Hohenzollern eine solche absolute Gewalt zuschrieben und sie von der Achtung der von ihnen selbst vorher feierlich konfirmierten ständischen Privilegien lossprachen, waren eitel Sophistereien. Einen schweren Bruch des formalen Rechtes stellten also Mittel und Wege dar, womit die Hohenzollern ihre fürstliche Absolutie aufrichteten. Das Gefühl erlittenen schweren Unrechts beherrschte auch anfangs durchaus die ständischen Kreise. Der mit den preußischen Verhältnissen und speziell den ständischen Anschauungen wohlvertraute J. J. Moser (einst Professor in Frankfurt a. O.) klagte: „Freilich ist es resp. seit 1713 und 1740 in gewissen Landen in der That zu einer despotischen, willkürlichen und unumschränkten Herrschaft ausgeschlagen und einer nach dem andern möchte diese Originalien auch copiren: Aber ihr ganzes Recht bestehet darinn, daß sie 100000 Mann auf den Beinen halten und keinen Richter über sich, oder doch selbigen nicht zu fürchten haben." Gleich nachdem Friedrich Wilhelm I. die Augen geschlossen, äußerte sich der Unwille der ständischen Kreise offen. Bei der Erbhuldigung in Berlin erinnerte der Minister von Arnim-Boytzenburg in seiner Ansprache an den Adel mit Bedeutung an das gelinde Regiment des ersten Königs, und in Königsberg wagte es der Redner der Ritterschaft v. d. Groeben von einer irrenden Staatskunst zu sprechen, die in der Verweigerung von Landtagen einen Triumph erblicke. In Magdeburg, Preußen, Kleve und anderwärts nahten sich dem neuen Könige direkt die Wünsche einer Wiederherstellung der alten ständischen Verhältnisse (Acta Bor. VI, 8). Diese Hoffnungen auf ein Wiedererwachen des alten ständischen Lebens erfüllten sich freilich nicht. Der neue König dachte nicht daran, die einmal eingeführte fürstliche Absolutie aufzugeben. Im neuerworbenen Schlesien und West-

preußen hob er die Stände sogar formell auf. Aber die Politik des großen Fritz war von vornherein darauf angelegt, die durch die Beschneidung der ständischen Gerechtsame sich verletzt fühlenden Kreise mit der neuen Ordnung der Dinge zu versöhnen, und zwar durch Gewährung besonderer wirtschaftlicher Vorteile von Staats wegen. Während unter Friedrich Wilhelm I. der Bürgerstand im höheren Zivil- und Militärdienst seine recht zahlreiche Vertreterschaft gehabt, begünstigte Friedrich der Große grundsätzlich den Adel bei der Anstellung im Staatsdienst. Ebenso wurde der Bürgerstand vom Erwerb adliger Güter ausgeschlossen, und damit der Adel unter dem dadurch geminderten Kaufwert seiner Güter nicht zu leiden habe, wurden die landschaftlichen Kreditsysteme in den einzelnen Provinzen der Monarchie unter den Auspizien der Staatsgewalt eingeführt. Der Politik Friedrichs des Großen, wie dem faszinierenden Einfluß seiner Persönlichkeit gelang die Aussöhnung. Der preußische Kleinadel blutete in den Kriegen des Alten Fritz opferfreudig für Thron und Vaterland. Der Bürgerstand und der Bauernstand waren aber im allgemeinen damals noch nicht zu dem Selbstgefühl gelangt, daß sie an der Bevorzugung des Adels rechten Anstoß genommen hätten. Muß für die Zeit Friedrich Wilhelms I. noch die fürstliche Absolutie des Hohenzollernkönigs als ein bloß tatsächliches, dem formalen Recht nicht entsprechendes Machtverhältnis bezeichnet werden, so war jedenfalls gegen Ausgang der Regierung Friedrichs des Großen das absolute — an sich auf eigenen Füßen ruhende — Regiment des Preußenkönigs und die kastenmäßige Gliederung des Preußenvolks in Adel, Bürger- und Bauernstand in das gemeine Rechtsbewußtsein aller Beteiligten übernommen und dadurch vom Rechtsstandpunkt aus geheiligt worden. Es war nichts als der Niederschlag der damals im gesamten Preußentum herrschend gewordenen Rechtsauffassung, als die große Kodifikation des preußischen Rechts, das Allgemeine Landrecht, auf der einen Seite das Vorrecht des Adels auf die Ehrenstellen im Staate gesetzlich anerkannte, auf der anderen Seite aber auch die absolute Herrscherstellung der Hohenzollern besiegelte.*) Die für die öffentliche Rechtsordnung bezeichnendsten

*) Als die ständischen Kreise Ostpreußens dem neu auf den Thron gelangenden Friedrich Wilhelm II. mit Bitten einer Wiederbelebung allgemeiner ständischer Versammlungen nahten, verwahrten sie sich nach-

Sätze des A. L. R. lauten: II 13. „Von den Rechten und Pflichten des Staats überhaupt. § 1. Alle Rechte und Pflichten des Staats gegen seine Bürger und Schutzverwandte vereinigen sich in dem Oberhaupte desselben. § 5. Die Verteidigung des Staates gegen auswärtige Feinde anzuordnen; Kriege zu führen; Frieden zu schließen, Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten zu errichten, kommt allein dem Oberhaupt des Staates zu. § 6. Das Recht, Gesetze und allgemeine Polizeiverordnungen zu geben, dieselben wieder aufzuheben, und Erklärungen darüber mit gesetzlicher Kraft zu erteilen, ist ein Majestätsrecht. § 15. Das Recht, zur Bestreitung der Staatsbedürfnisse das Privatvermögen, die Personen, ihre Gewerbe, Produkte oder Konsumtion mit Abgaben zu belegen ist ein Majestätsrecht. — II 9. Von den Pflichten und Rechten des Adelstandes. § 1. Dem Adel als dem ersten Stande im Staate liegt nach seiner Bestimmung die Verteidigung des Staates, sowie die Unterstützung der äußeren Würde und inneren Verfassung desselben hauptsächlich ob. § 35. Der Adel ist zu den Ehrenstellen im Staate, wozu er sich geschickt gemacht hat, vorzüglich berechtigt. § 37. Nur der Adel ist zum Besitze adliger Güter berechtigt. § 46. Das Recht, in den Versammlungen des Adels auf Kreis- und Landtagen zu erscheinen und über die daselbst vorkommenden Angelegenheiten zu stimmen, gebührt in der Regel nur dem angesessenen Adel. § 73. Nur unter ausdrücklicher Genehmigung des Landespolizeibehörde können Personen von Adel Rustikalgründe als eigene für sich bestehende Güter erwerben. § 76. Adlige sollen in der Regel keine bürgerliche Nahrung und Gewerbe treiben. § 81. Wer mit Verschweigung oder Verleugnung seines adligen Standes in eine Zunft oder Innung sich einschleicht und bürgerliche Gewerbe treibt, der wird seiner adligen Rechte verlustig. — II 7. Vom Bauernstande. § 1. Unter dem Bauernstande sind alle Bewohner des platten Landes begriffen, welche sich mit dem unmittelbaren Betriebe des Ackerbaues und der Landwirtschaft beschäftigen, insofern sie nicht durch adlige Geburt, Amt oder besondere Rechte von diesem Stande ausgenommen sind. § 2. Wer zum Bauernstande gehört, darf ohne Erlaubnis des Staates weder selbst ein bürgerliches Gewerbe betreiben, noch seine Kinder dazu widmen. — II 8. Vom Bürgerstand. § 1. Der Bürgerstand begreift alle Einwohner des Staates unter sich, welche ihrer Geburt nach weder zum Adel, noch zum Bauernstande gerechnet werden können und auch nachher keinem dieser Stände einverleibt sind. § 86. Städte sind hauptsächlich zum Aufenthalte solcher Einwohner des Staates bestimmt, welche sich mit der Verarbeitung oder Verfeinerung der Naturerzeugnisse und mit dem Handel beschäftigen."

drücklich gegen das Bedenken, daß durch ihr Gesuch „der Würde und der gesetzgebenden Macht der Souveräns etwa zu nahe getreten werde": „Die Stände bleiben, wenngleich eine landschaftliche Verbindung und Vertretung des Landes gestattet wird, nur immer Supplikanten, und dem Landesherrn als obersten Gesetzgeber bleibt es immer vorbehalten, ob den angebrachten Vorstellungen gewillfahrt werden könne oder nicht." Voigt, Ständische Verhältnisse Ostpreußens S. 45.

§ 6. Das Erwachen des modernen Konstitutionalismus.

Mit dem Ausgang des 18. Jahrhunderts hielt der moderne Konstitutionalismus seinen Einzug in das praktische Staatsleben. Nachdem England auf Grund einer besonderen inneren Entwicklung etwa zu dem Stande der öffentlichen Dinge gelangt war, welchen der moderne Konstitutionalismus erstrebt, brach dieser seit dem Ende des 18. Jahrhunderts im Bereiche der gesamten zivilisierten Welt sich Bahn. Noch vor der ersten französischen Konstitution vom 3. September 1791 entstand die polnische Verfassung vom 3. Mai 1791 als erste formelle Konstitution des europäischen Kontinents, und im 19. Jahrhundert ist auch die Türkei und Rußland selbst von konstitutionellen Bestrebungen nicht freigeblieben. Allerdings ist die Constitution Ottomane vom 23. Dezember 1876 alsbald durch Befehl des Sultans suspendiert worden.

Worin besteht nun aber das Eigenartige der modernen konstitutionellen Bewegung?

Das Wort „Verfassung", „Konstitution" wird, auf den Staat bezogen, in zweierlei Bedeutung verstanden. Der Staat, das aus Land und Leuten zusammengesetzte, durch eine ursprüngliche Herrschermacht einheitlich zusammengefaßte Gemeinwesen, ist eine Gesamtperson mit einem selbständigen, von den Einzelwillen der Staatsangehörigen verschiedenen Gesamtwillen. Der Staat kann aber seinen Willen nur durch das Mittel menschlicher Individuen oder Individuengruppen äußern, welchen die Rechtsordnung die Rechtsmacht verleiht, durch ihre Willensäußerungen unmittelbar den Willen der staatlichen Gemeinschaft selbst zur Darstellung zu bringen (Staatsorgane). Insbesondere bedarf jeder Staat eines Individuums oder einer Individuengruppe, wo der Staatswille an sich in seiner Fülle ruht und von wo aus er — gegenüber der Zuständigkeit der sonst berufenen Individuen und Individuengruppen — im Zweifel immer zur Erscheinung kommt (Träger der Staatsgewalt). Verfassung, Konstitution des Staates heißt nun in erster Linie die Ordnung, vermöge welcher gewisse Individuen und Individuenmehrheiten zur unmittelbaren Darstellung des Staatswillens berufen werden und besonders ein Individuum oder

ein Individuenkolleg den Staatswillen als solchen in seiner Fülle zu repräsentieren hat. Gerade mit Rücksicht darauf, ob nur ein Einzelindividuum oder eine vornehme Minderheit des Staatsvolks oder die Gesamtmasse der aktiven Staatsbürger dasjenige Staatsorgan ist, bei welchem der Staatswille als solcher in seiner Fülle, mithin die Trägerschaft der Staatsgewalt selbst ruht, unterscheidet man auch eine monarchische, eine aristokratische und eine demokratische Verfassung des Staates. Staaten mit aristokratischer und demokratischer Verfassung fallen unter den Gesamtbegriff „Republik", „Freistaat". Eine absolute Monarchie ist aber diejenige Form staatlicher Verbindung, in welcher ein Einzelindividuum nicht nur Träger der Staatsgewalt ist, sondern auch die im Begriff der Staatsgewalt enthaltenen Befugnisse nach freiem einseitigen, (im Grunde) schrankenlosen Belieben gegenüber den Interessen und Gütern der sonstigen Angehörigen des Staatsverbandes ausüben darf. Im Sinne der modernen konstitutionellen Bewegung hat das Wort „Verfassung", „Konstitution" eine speziellere Bedeutung gewonnen. Es wird darunter eine förmliche Aufzeichnung der Fundamentalprinzipien einer staatlichen Verbindung verstanden (= Verfassungs-, Konstitutionsurkunde, Staatsgrundgesetz), und gerade auf Erzielung einer solchen formellen Staatskonstitution war die moderne konstitutionelle Bewegung von vornherein gerichtet. Hierbei forderte aber der moderne Konstitutionalismus zugleich die Annahme gewisser sachlicher Organisationsprinzipien. Die konstitutionelle Bewegung sah ein mehr oder weniger nach willkürlichem Belieben gebietendes Fürstentum als Gegner sich gegenüber und wollte ihrerseits feste, die Volksfreiheit sichernde, in einem förmlichen Staatsgrundgesetz feierlich für die Zukunft verbriefte Schranken der Fürstengewalt. Im einzelnen betrafen die Forderungen des Konstitutionalismus folgende Punkte: 1. Da nach der Natur der Dinge in einer staatlichen Verbindung mit einem Fürsten als Träger der Staatsgewalt leicht eine Interessenverschiedenheit zwischen diesem und den lediglich regierten Teilen des Staatsverbandes obwalten kann, so sollte, damit bei Formulierung des Staatswillens auch den Interessen der Regierten die gebührende Beachtung werde, neben das fürstliche als Träger der Staatsgewalt erscheinende Staatsorgan ein anderes gestellt werden, welchem die vorzügliche Vertretung der Interessen der Regierten als einer Gesamtheit zufalle,

und an dessen Zustimmung der Fürst namentlich bei Ausübung der Gesetzgebung und Besteuerung gebunden sei; mit einem Wort: eine „Volksrepräsentation" sollte dem fürstlichen Träger der Staatsgewalt als allgemeines, unmittelbar berechtigtes Staatsorgan zur Seite treten. 2. Der im Besitze politischer Mündigkeit zu erachtende Staatsbürger sollte staatsgrundgesetzlich befähigt sein, sowohl selbst als Staatsorgan und vornehmlich als Mitglied der Volksrepräsentation zu fungieren, wie nach eigenem Ermessen bei der Bildung von Staatsorganen und insbesondere der Volksrepräsentation mitzuwirken (politische Rechte des Staatsbürgers). Das volle Staatsbürgerrecht sollte von einem religiösen Bekenntnis nicht abhängig sein. In die „Volksrepräsentation" sollten Angehörige aller Bevölkerungsgruppen unmittelbar gelangen können. Jeder einzelne Abgeordnete sollte selbst das ganze regierte Volk vertreten. 3. Jedem einzelnen Staatsangehörigen sollte ein individueller Rechtskreis, in welchen der Staat nicht einzugreifen habe, verbürgt sein (individuelle Freiheits- oder Grundrechte). 4. Der Staatswille in seinen Äußerungsformen als Rechtssetzung (Gesetzgebung), Rechtsprechung und Verwaltung sollte dergestalt planmäßig gegliedert sein, daß die Rechtssetzung nicht nur der Rechtsprechung, sondern auch der Verwaltung die schlechthin maßgebende Richtschnur des Verhaltens vorzuzeichnen habe; auch sollten Rechtssetzung, Rechtsprechung und Verwaltung des Staates grundsätzlich zu trennen sein. Die Wissenschaft nennt seitdem einen Staat, in welchem die Verwaltung der Autorität der Gesetzgebung unterstellt ist, Rechtsstaat.

Der monarchischen Verfassungsform erwies sich der moderne Konstitutionalismus an und für sich nicht als erzfeind. Allerdings glaubten viele seiner Wortführer in der ersten Zeit teils aus doktrinärer Voreingenommenheit, teils zur größeren Sicherung der konstitutionellen Errungenschaften, die Nation, nicht den Fürsten als die triebkräftige Wurzel des Staatswillens und alles staatlichen Rechtes hinstellen zu müssen. Den auf dem Boden der Volks-, nicht der Fürstensouveränität stehenden konstitutionellen Doktrinären war der Fürst anfangs zum Teil wesentlich nur der vom Volkswillen delegierte, erbliche Chef der Verwaltung. Unter weiterer Verwendung des Repräsentativgedankens deuteten dieselben das Wesen des modernen, den Verhältnissen der Vergangenheit entgegengesetzten „konstitutionellen"

oder „Repräsentativ"-Systems dahin, daß der souveräne, aber zur regulären Ausübung der Staatsfunktionen selbst unfähige Volkswille konstitutionsmäßig besondere Repräsentanten für die letztere Aufgabe berufe: die aus der Volksmasse hervorgehenden Mitglieder der Volksrepräsentation im engeren Sinne für die Gesetzgebung und in analoger Weise den Erbfürsten für die Verwaltung.*) Aber diese Anschauung ließ sich bei Einführung des konstitutionellen Systems in die Praxis nur da aufrechterhalten, wo, wie in Belgien, das Fürstentum selbst nur eine Schöpfung des souveränen Volkswillens war. Und wo andererseits das Fürstentum in der Zeit seiner Unbeschränktheit durch schuldhafte Mißwirtschaft den in der Stille fortschwelenden Groll des Volkes sich zugezogen hatte, ging nach Annahme des Konstitutionalismus der für souverän erklärte Volkswille alsbald, wie in Frankreich, auch zur Beseitigung des delegierten, erblichen Chefs der Verwaltung, was der König geblieben war, über. In den Vereinigten Staaten von Nordamerika erfolgte die neue Staatsgründung, da, wie es in der Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776 heißt, „die Geschichte des gegenwärtigen Königs von England eine Geschichte von wiederholten Ungerechtigkeiten und unrechtmäßigen Anmaßungen ist, welche alle die Errichtung einer umumschränkten Tyrannei bezwecken", sofort unter gänzlicher Ausscheidung des Gedankens eines leitenden Fürstentums auf der reinen Basis des freistaatlichen Prinzips. Indessen gegenüber der eingewurzelten Fürstengewalt in Deutschland sah der moderne Konstitutionalismus sich zu einem Einlenken genötigt. Er mußte den deutschen Fürsten an sich die Trägerschaft der Staatsgewalt lassen und konnte nur eine Einschränkung derselben bei der Ausübung gewisser staatlicher Rechte, darunter allerdings der Fundamentalrechte der Gesetzgebung und Besteuerung, beanspruchen und erreichen.

---

*) Franz. Konst. v. 3. September 1791: T. III a. 2: La nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par la délégation. La constitution française est représentative; les représentants sont le corps législatif et le roi; a. 3: Le pouvoir législatif est délegué à une assemblée nationale, composée de représentants temporaires, librement élus par le peuple; a. 4: Le gouvernement est monarchique, le pouvoir exécutif est délégué au roi.

Die Wiege des modernen Konstitutionalismus ist England. Die Normannenkönige hatten anfangs hier eine stramme Absolutie eingeführt, bis 1215 die großen Vasallen dem König Johann ohne Land die Magna charta abtrotzten. Doch enthielt die Magna charta mehr eine gesetzliche Begrenzung der Verwaltungsbefugnisse des Königs, als die Einräumung eines maßgebenden Anteils an der Landesregierung für die Vasallen. Nur folgende drei Bestimmungen — reichsständische Klauseln der Magna charta genannt — wirkten in letzter Hinsicht vorbereitend für die spätere Entwicklung: a) 25 Barone wurden zu Konservatoren der Magna charta ernannt und durften den König eventuell mit Waffengewalt zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen nötigen. b) Strafen und Bußen sollten nur auf das Urteil eines Gerichts von Standesgenossen hin auferlegt werden. c) Abgesehen von den drei herkömmlichen Ehren- und Notfällen (Ritterschlag des Sohnes, Verheiratung der Tochter, Auslösung der Gefangenschaft) sollte der König nur mit Zustimmung der Kronvasallen Lehnshilfsgelder erheben, und die gleiche Einschränkung sollte bei Einforderung von Schildgeldern anstatt der Naturalkriegsdienste gelten. Zu den Versammlungen der Kronvasallen sollten die geistlichen Prälaten und großen Barone einzeln durch königliche Handschreiben, die übrigen gemeinsam durch den Sheriff der Grafschaft geladen werden. Jedoch wurden auch die reichsständischen Klauseln der Magna charta in der Folgezeit nicht sofort strikt zur Durchführung gebracht. Bis zur Regierung Eduards I. wurden regelmäßig nur, wenn es dem König beliebte, die nach der Magna charta speziell zu ladenden Kronvasallen einberufen, um gemeinsam mit dem Staatsrat (Permanent, später Privy council), d. h. dem den König unmittelbar in der Landesverwaltung unterstützenden Kolleg als erweiterter Staatsrat (Magnum concilium) zu tagen. Die anfangs rein persönliche Berufung zum Magnum concilium wurde aber mit der Zeit für die weltlichen Mitglieder eine erbliche; auch findet sich schon früh für die Versammlungen des großen Rats der Ausdruck parliamentum. Neben dem König und den großen Kronvasallen erwiesen sich aber auch in England bald als nicht zu unterschätzende Machtelemente einerseits die kleineren Kronvasallen und Untervasallen, welche zusammen die Ritterschaft bildeten und in feste kommunale Verbände, Grafschaften und Hundertschaften gegliedert

waren, und andererseits die Städte. Seit Ausgang des 13. Jahrhunderts begannen nun die englischen Könige hin und wieder auch Vertreter der Städte und Grafschaften zu sich zu entbieten, um bei gewissen speziellen Maßnahmen, insbesondere bei Steuerforderungen, auch deren Stimme zu hören. Infolge der beschränkteren Funktionen der Städte- und Grafschaftsvertreter zog man diese nicht zu allen Versammlungen des großen Rats hinzu. Daraus entwickelte sich denn, da die Städte- und Grafschaftsvertreter auch selbst bald die Gemeinsamkeit ihrer Interessen erkannten, überhaupt eine Sonderung der Tagung der großen Kronvasallen, wie der Städte- und Grafschaftsvertreter: es entstanden die beiden Häuser des Parlaments, das Haus der Barone oder Lords und das Haus der Städte- und Grafschaftsvertreter, welche als Repräsentanten der Kommunalverbände Gemeine (commons) genannt wurden. Mit dem Ende des Mittelalters hatte die Entwicklung einen gewissen Abschluß erreicht. Es galt in England als Landesrecht, daß das Parlament und zwar auch das Haus der Gemeinen Steuern zu bewilligen und deren Verwendung zu kontrollieren habe, ferner daß kein mit Zustimmung der Lords und der Gemeinen erlassenes Gesetz ohne deren Einwilligung wieder aufgehoben werden könne. Im 16. Jahrhundert während der Herrschaft der Tudors überwog durchaus der Einfluß des Königtums. Der blutige Bürgerkrieg der roten und weißen Rose hatte den alten Hochadel Englands bis auf geringe Reste dahingerafft und die Annahme der reformatorischen Lehre machte den englischen König außerdem zum absoluten geistlichen Monarchen. Formell blieben aber die Rechte des Parlaments bestehen und konnten sich so in die Herrschaftsepoche der Stuarts hinüberretten. Gestützt auf ihre Stellung als absolute geistliche Monarchen der englischen Staatskirche, versuchten die Stuarts die hergebrachten Parlamentsrechte durch Proklamierung eines prinzipiellen jure divino-Königtums zu untergraben. Jakob I. und Karl I., sowie ihre politischen und literarischen Parteigänger lehrten, daß das göttliche Recht des Königs jeden Untertan auch in weltlichen Dingen zu unbedingtem Gehorsam verpflichte, daß der König vermöge seiner auf den Willen Gottes zurückzuführenden absoluten Gewalt über dem Gesetz erhaben sei, und wenn er bei der Gesetzgebung die Stände zur Beratung zulasse, so sei das lediglich Sache der königlichen Gnade. Der

Kampf wider die hergebrachten Parlamentsrechte kostete den Stuarts überhaupt den englischen Thron. Nachdem Karl I. auf dem Schafott geblutet, wußte zwar der nach dem ruhmvollen diktatorischen Regiment Cromwells restaurierte Karl II. äußerlich den Schein einer konstitutionellen Regierung zu wahren. Jakob II. regte indessen durch willkürliche Dispensationen vom Landesrecht, durch Beeinflussung der Parlamentswahlen und der Gerichtsbehörden des Landes, durch den offenkundig verfolgten Plan der Rekatholisierung Englands binnen kurzer Zeit alles gegen sich auf, und als der mit seiner Tochter Marie verheiratete Prinz Wilhelm von Oranien, von den vereinigten Führern aller großen Parteien eingeladen, mit stattlicher Heeresmacht nahte, floh Jakob II., von allen verlassen, ohne Kampf. Unter der Fiktion, daß der flüchtige Jakob II. der Regierung entsagt und der Thron dadurch vakant geworden, erklärte das „gesetzlich, vollständig und frei alle Stände des Volkes repräsentierende" Parlament fortan Wilhelm und Marie als König und Königin von England und ließ in der Deklarationsakte der Rechte und Freiheiten der Untertanen von 1689 von dem neuen Herrscherpaar das alte Landes- und Parlamentsrecht bestätigen und einen feierlichen Verzicht auf die Übergriffe des Regimentes Jakobs II. aussprechen. Bei dieser „glorreichen", weil unblutig, ohne Bruch der bürgerlichen Ordnung verlaufenden Revolution, war es im Grunde nichts anderes, als der souveräne Volkswille, geäußert durch das Organ des Parlaments, welcher Wilhelm und Marie — *aktiv von sich aus* — das Thronrecht übertrug, und später begründete derselbe Volkswille auch das Thronrecht des hannoverschen Fürstenhauses. Diesem durch das Organ des Parlaments sich äußernden souveränen Volkswillen gegenüber mußte fortan auch das englische Königtum bei der Bestimmung der Geschicke des Landes durchaus in den Hintergrund treten. Das Parlament wußte sich selbst zum entscheidenden Faktor im Staatsleben zu machen und erreichte sein Ziel nicht einmal durch eine förmliche Verfassungsänderung, sondern durch die Ausbildung einer bestimmten politischen Praxis. Die Stuarts bereits hatten die Geschäfte der Zentralverwaltung statt im geheimen Rat in einer kleinen Versammlung vertrauter königlicher Räte, dem sog. Kabinett, erledigt. Seit dem 18. Jahrhundert entwickelte sich dies Kabinett aus einem Organ des königlichen

Willens zu einem Ausschuß der Parlamentshäuser. Das Kabinett (Ministerium) wurde herkömmlich von der Partei gebildet, welche die Majorität im Unterhaus besaß. An die Spitze trat als Premierminister und Haupt der Regierung der Führer der Parlamentsmajorität. Ein nach dem Zuschnitt des englischen gebildetes Regierungssystem, welches dem Fürsten nur die formelle Ernennung der leitenden Minister läßt, heißt seitdem „parlamentarische Regierung".

Auch in England war die Zurückdrängung des königlichen Einflusses durch das Parlament namentlich seit den Tagen der Stuarts nicht ohne literarische Untersuchungen über das Recht des Königtums und des Volkes vor sich gegangen. Immerhin ist die englische Parlamentsverfassung doch wesentlich der Niederschlag einer durch praktische Erfahrungen und Vorgänge bestimmten Entwicklung. Das Fehlen des doktrinären Zuges bei der englischen Parlamentsverfassung offenbart sich bis zur Gegenwart auch in der Nichtexistenz einer förmlichen, die Fundamentalprinzipien des öffentlichen Rechts zusammenfassenden Konstitution. Dagegen wurde die gegen Ausgang des 18. Jahrhunderts sich mit aller Energie meldende konstitutionelle Bewegung des europäischen Kontinents wesentlich durch die Arbeit der Theorie mitbeherrscht. Seit der Mitte des 18. Jahrhunderts suchten zwei literarische Strömungen namentlich in Frankreich, wo die Mängel des absoluten Fürstentums besonders kraß zutage traten, den Weg zur besten Staatsverfassung zu finden. Wortführer der einen literarischen Richtung war Montesquieu, der nach mehrjährigem Aufenthalt in England auf der Basis der in der englischen Verfassung angeblich obwaltenden Prinzipien in dem epochemachenden chap. VI Liv. XI seines Werks De l'esprit des loix Genf 1749 das Musterbild einer Staatsverfassung entwarf. Nach M. bestand das Eigenartige der englischen Verfassung in zwei Dingen: in einer Mischung von Monarchie, Aristokratie und Demokratie und in der sog. Teilung der Gewalten. Statt der einen Staatsgewalt unterschied M. eine gesetzgebende, eine exekutive und eine richterliche Gewalt, und lehrte, daß in einem freien Staate jede derselben einer andern Person oder Körperschaft übertragen sein müsse. In England sei die Gewaltenteilung in der Weise durchgeführt, daß sie die Mischung der Verfassungsformen einschließe. Die exekutive Gewalt liege bei dem König, die richterliche beim Vo

die gesetzgebende bei einer Versammlung, welche sich halb aus aristokratischen, halb aus demokratischen Elementen zusammensetze. Der Exekutive gegenüber besitze die Legislative kein Veto, folglich auch nicht die Befugnis, dieselbe an einem Tun zu hindern; wohl aber dürfe die Legislative die Exekutive wegen ihrer Handlungen zur Verantwortung ziehen und habe ihr jährlich Truppen und Steuern zu bewilligen. Dagegen habe die Exekutive allerdings gegenüber der Legislative ein Veto, damit diese nicht selbst alle Gewalt an sich reiße und so das Prinzip der Gewaltenteilung vernichte. Diese Gedanken Montesquieus sind unbestreitbar nicht einwandsfrei. Legislative, Exekutive, richterliche Gewalt (Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung) sind keine selbständigen Gewalten, sondern nur Ausflüsse der an sich einheitlichen Staatsgewalt. Im Verhältnis zueinander herrscht nicht Gleichberechtigung dieser „Gewalten", die Gesetzgebung ist der Verwaltung und Rechtsprechung übergeordnet. In England hat auch tatsächlich eine so mechanische Verteilung der drei Staatsfunktionen unter die einzelnen Elemente des Staatslebens, wie es M. annahm, nicht stattgefunden. Nichtsdestoweniger machte Montesquieus Verfassungsdarstellung, deren Widerspruch mit den wirklichen Zuständen Englands seine Zeit nicht merkte, und welche, geboren in einer Epoche, wo auf dem europäischen Kontinent der fürstliche Absolutismus alles zu verschlingen drohte, dem tiefempfundenen Bedürfnis nach Sicherstellung der Rechte des Individuums durchaus gerecht zu werden schien, den nachhaltigsten Eindruck auf die Mitlebenden und die nächstfolgende Generation. Mit dem Einfluß der Verfassungsideen Montesquieus, die im gewissen Sinne doch auf historischem Boden erwachsen waren, kreuzte sich indessen alsbald eine zweite literarische Richtung, die überhaupt von den Lehren der Geschichte nichts wissen wollte und in den Staatseinrichtungen Englands kaum weniger als in den französischen Zuständen nur Produkte des finsteren mittelalterlichen und feudalen Geistes sah. Ihr Ausdruck war der Contrat social von J. J. Rousseau. Indem R. den Aufbau der besten Staatsverfassung direkt unter die reinen Forderungen der Vernunft gestellt wissen wollte, adoptierte er [illegible] die prinzipiellen Anschauungen, welche die Vertr[illegible]echts seit dem 17. Jahrhundert in systemati[illegible] über das staatliche und gesellschaftliche Leben [illegible]tragen hatten. Das Naturrecht beruht auf

der Annahme eines von Zeit und Raum unabhängigen, für alle Völker und Einzelmenschen ewig gültigen Rechts, dessen Inhalt die natürliche menschliche Vernunft lehre. Zu den ohne weiteres gegebenen Postulaten der natürlichen Vernunft rechneten die Naturrechtler seit dem 17. Jahrhundert insbesondere die Freiheit und Gleichheit der einzelnen Individuen und von diesem Boden aus vermochten sie die notorische Erscheinung des staatlichen Zusammenlebens der Menschen nur in der Weise zu erklären, daß sie die Entstehung des Staats auf eine aus freiem Individualwillen geborene Vertragsschließung zurückführten. Die Willensvorgänge bei der vertragsmäßigen Staatsgründung zerlegten die Naturrechtler seit dem 17. Jahrhundert genauer in zwei Verträge: in einen Gesellschaftsvertrag, durch welchen sich die vereinzelten Individuen zu einer juristischen Person „Volk" zusammenschlossen, und in einen Herrschaftsvertrag, durch welchen eine Regierung mit gesichertem Herrschaftsrecht im Wege der Vereinbarung zwischen Volk und Regierung bestellt wurde. In seinem Contrat social tat nun J. J. Rousseau über die älteren Naturrechtler hinaus den entscheidenden Schritt, daß er den Herrschaftsvertrag ganz strich und die Staatsgründung unmittelbar mit dem Gesellschaftsvertrag für vollendet erklärte. Nach Rousseau ist die Freiheit überhaupt eine unverzichtbare Eigenschaft des Menschen. Demgemäß sei es — schließt er — unmöglich gewesen, daß die Menschen, die anfangs in einem Naturzustande und in voller freier Vereinzelung gelebt, bei ihrem frei vereinbarten Eintritt in das geschlossene staatliche Leben unter voller Aufgabe der Freiheit sich für alle Zukunft dem Regimente eines einzelnen oder einer geringen Mehrheit von einzelnen unterworfen hätten. Der unmittelbar die Staatsgründung vollendende Gesellschaftsvertrag der den Naturzustand verlassenden Menschen hätte zwar eine absolute Gewalt der Gesamtheit über die einzelnen begründet, aber das unveräußerliche Gut der menschlichen Freiheit sei dabei in der Weise gewahrt, daß jeder einzelne einen Anteil an der Bildung des Staatswillens, d. h. des Willens der verbundenen Gesamtheit, der volonté générale, erhalten: insofern sei jeder einzelne jedem anderen Gliede des Staatsverbandes gleich geblieben und auch weiter für frei zu erachten. Rousseau verlangte also für den vernunftgemäß eingerichteten Staat Beteiligung eines jeden Bürgers an der Bildung des Staatswillens, an der Herstellung

der volonté générale, und indem er die Souveränität für nichts anderes als die Ausübung des allgemeinen Willens erklärte, bekannte er sich selbstverständlich zu dem Prinzip der Volkssouveränität. Aufs schärfste verwarf dann Rousseau den Gedanken des Repräsentativsystems, vermittelst dessen M. gerade die Organisation der gesetzgebenden Gewalt vollzogen wissen wollte. Das Gesetz, erklärte Rousseau, sei nichts als der zum Ausdruck gebrachte allgemeine Wille, als der formulierte Souveränitätsakt. Ein allgemeiner Wille, an dessen Herstellung aber nicht alle Glieder des Staatsverbandes teilnähmen, sei in Wahrheit kein allgemeiner Wille; der allgemeine Wille vertrage vermöge seiner Natur keine Repräsentation durch eine auserlesene Anzahl der Staatsbürger. In Konsequenz seiner Verwerfung des Repräsentativsystems und der Forderung, daß jeder einzelne Staatsbürger ein unmittelbares Stimmrecht bei Herstellung des allgemeinen Willens (des Gesetzes oder eines Souveränitätsaktes) haben müsse, sah R. sich genötigt, überhaupt sich gegen die Existenz größerer Staatsverbände zu erklären und nur kleineren Staatswesen die Möglichkeit vernunftgemäßer Verfassungseinrichtung zuzugestehen. Andererseits verneinte R. nicht auch das Bestehen einer Regierung, einer exekutiven Gewalt gegenüber der Legislative, in einem vernunftgemäß eingerichteten Staatswesen, aber er stellte die Regierung der Legislative durchaus als etwas Wesensverschiedenes gegenüber. Die Legislative sei Formulierung des allgemeinen Willens; an derselben müsse nicht nur jeder Bürger vermittelst seines Stimmrechts unmittelbaren Anteil haben, sondern es müsse der legislative Akt auch einen allgemeinen Gegenstand haben und dürfe nicht als solcher nur über einen Einzelmenschen oder ein Einzelfaktum entscheiden. Dagegen äußere sich die Exekutive nur in einzelnen Handlungen und in Einzelfällen; sie könne ihrer Natur nach nicht der Gesamtheit der Bürger anvertraut sein, welcher die Herstellung des allgemeinen Willens, des Gesetzes, obliege: es bedürfe für die Akte der Exekutive eines Zwischenkörpers (corps intermédiaire), welcher zwischen [illegible]n, d. h. der Gesamtheit der Bürger und den ein[illegible]nd für die Ausführung der Gesetze, wie für die [illegible] der Freiheit der einzelnen sorge. Aber die [illegible] Trägers der Exekutive beruhten nicht auf einem [illegible]en ihm und dem Volke; es sei vielmehr eine

vom souveränen Volk willkürlich bemessene und begrenzbare Vollmacht, und sofern die Exekutive die ihr angewiesene Stellung verlasse, sei der pacte social gebrochen und dem einzelnen Bürger das natürliche Recht des Widerstandes gegen solche Usurpation gegeben. So starken Eindruck diese Verfassungsgedanken R.s auf seine Zeit machten — eine Verdrängung der Lehrsätze Montesquieus fand durch sie nicht statt. Vielmehr erfolgte in der Gärung der Geister eine Verschmelzung der Verfassungsgedanken von Montesquieu und Rousseau, die dann in eigenartiger Weise in den ersten Konstitutionen Frankreichs zu Ausgang des 18. Jahrhunderts hervortritt. Insbesondere wirkte Abbé Sieyès auf eine Modifikation der Rousseauschen Lehre ein. Sieyès vertrat die Ansicht, daß es der politischen Freiheit keinen Eintrag tue, wenn die Nation ihre Rechte durch Stellvertreter ausüben lasse, wie denn auch im Privatleben der Gedanke der Stellvertretung unbedenklich gefunden werde. Andererseits wandte sich Sieyès gegen die Rousseausche Überspannung des Souveränitätsbegriffes. An dem Gedanken der Staatsgründung durch Vertrag der freien Individuen festhaltend, meinte Sieyès, daß die letzteren dabei nicht alle individuellen Rechte und Güter der Gesamtheit zum Opfer gebracht, zur freien Verfügung gestellt, sondern sich gewisse, von Natur angeborene, unveräußerliche und auch für den Staat unantastbare Individualrechte reserviert hätten. Der Einfluß von Sieyès während der französischen Revolutionszeit war groß genug, um auch diesen Ideen die Anerkennung in den französischen Konstitutionen zu sichern.

Wie sehr die Verfassungsgedanken von Montesquieu und Rousseau dem Zeitgeschmack entsprachen und von welcher Durchschlagskraft dieselben waren, zeigte sich alsbald selbst außerhalb des europäischen Kontinents, als jenseits des großen Wassers die englischen Kolonien sich gegen das Mutterland erhoben. Sowohl die offizielle Rechtfertigung der Empörung gegen die bisher legitime Herrschaft in der Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776, wie die Grundsätze der nordamerikanischen Unionsverfassung vom 17. September 1787 verraten deutlich die Einflüsse der Lehrsätze von Montesquieu und Rousseau. Die Unionsverfassung organisierte das neue Staatswesen offen auf der entlehnten Basis der Volkssouveränität und der Gewaltenteilung. Kurze Zeit darauf setzte auch in Frankreich die konstitutionelle Bewegung ein, alle hemmenden Dämme zerreißend. Nach anfänglichen Erfolgen

hatte das französische absolute Königtum durch die Nachwehen der letzten unglücklichen Kämpfe Ludwigs XIV. und sodann durch die Maitressenwirtschaft Ludwigs XV. sich um allen Kredit gebracht. Seit 1614 hatte das Königtum die États-généraux des Reichs nicht mehr einberufen und nach einseitigem Ermessen über die Geschicke des Landes und die Kräfte der Nation verfügt. In überschwenglicher Weise war einst von Ludwig XIV. selbst und durch den beredten Mund eines Bossuet das Bild des französischen Königtums entworfen. Der freilich mit Unrecht Ludwig XIV. selbst zugeschriebene Ausspruch l'état c'est moi kennzeichnet in aller Kürze die nach offizieller Auffassung dem französischen König gebührende Stellung. In den von Ludwig XIV. selbst entworfenen Instructions pour le Dauphin son fils wird der Monarch als der unumschränkte Herr alles lebendigen und toten Guts im Lande hingestellt. Die Untertanen haben nicht nur keine Rechte gegen den Monarchen, sondern ihnen ist von Gott auch die Pflicht blinden Gehorsams auferlegt. Ein Aufstand gegen den Fürsten, wie immer er sei, ist ein grenzenloses Verbrechen; nur Gott und dem eigenen Gewissen ist der Fürst verpflichtet. Eine Volksvertretung erscheint Ludwig XIV. als eine Umkehrung der Ordnung der Dinge, die Monarchie überhaupt als die einzige naturgemäße, die einzige berechtigte Verfassungsform. Solcher Anschauung lebte das französische Königtum anfangs auch in der Praxis nach. Allerdings blieb um die Mitte des 18. Jahrhunderts, als die üblen Folgen der königlichen Absolutie handgreiflich vor aller Augen lagen, die scharfe Kritik nicht aus; aus dem Geist der Kritik gegenüber den heimischen Zuständen wurden eigentlich die Lehren von Montesquieu und Rousseau geboren. Auch suchten jetzt die französischen Gerichtshöfe, die Parlamente, dem unumschränkten königlichen Gesetzgebungs- und Besteuerungsrecht durch ein von ihnen beanspruchtes Zustimmungsrecht entgegenzuwirken, doch antwortete das Königtum hierauf mit einer neuen solennen Proklamierung der absoluten Monarchengewalt (1766). Ludwig XVI. endlich konnte trotz persönlich guten Willens dem herannahenden Verderben nicht mehr wehren. 1789 sah er sich zur Neuberufung der États-généraux genötigt, die nach Maßgabe der alten Landesverfassung an sich in drei P[illegible]estehend aus den Vertretern des Adels, der Geist[illegible] dritten Standes (tièrs-état), zu tagen hatten.

Der dritte Stand war jetzt überzeugt, daß für ihn die Stunde zum Handeln, für die Nation die Stunde einer politischen Neuorganisation von Grund auf gekommen sei. Mit Unterstützung eines geringen Teils des Adels und der Geistlichkeit proklamierte sich der dritte Stand als Vertreter der überwiegenden Mehrheit des französischen Volkes am 17. Juni 1789 schlechthin als Repräsentanz des souveränen Nationalwillens und lud die fehlenden Mitglieder der beiden anderen Kammern ein, sich ihm behufs gemeinsamer Tagung anzuschließen. Ludwig XVI. kassierte zunächst diesen Beschluß und gebot die gesonderte Tagung der drei Kammern. Aber die Nationalversammlung erklärte am 23. Juni 1789 durch den Mund Mirabeaus: car nous ne quitterons nos places que par la puissance des bayonettes, und der König mußte nachgeben. Fortan nahm die französische Revolution die bekannte Entwicklung. Ihr Bekenntnis zu den Prinzipien einer vernunftgemäß eingerichteten Staatsverfassung legte die Nationalversammlung zunächst in der déclaration des droits de l'homme et du citoyen vom 26. August 1789 nieder: a. 1: Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits; a. 2: Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sureté et la résistance à l'oppression; a. 3: Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps nul individu ne peut d'exercer d'autorité, qui n'en émane expressément; a. 6: La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir, personnellement ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse; a. 12: La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique. Cette force est donc instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée; a. 14: Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi; a. 15: La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration; a. 16: Toute société, dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

Diese Sätze der Deklaration sind die sogenannten „Ideen von 89", sie gelten bis zur Gegenwart, ungeachtet der vielen Staatsumwälzungen in Frankreich, als integrierender Bestandteil des öffentlichen Rechts. Die auf der Basis der Deklaration von 1789 ausgearbeitete erste französische Konstitution vom 3. September 1791 hatte freilich kein langes Leben. Das erh-

liche Königtum war zwar beibehalten, aber das durch die Erinnerung an die Vergangenheit genährte Mißtrauen hatte die Nationalversammlung zur übermäßigen Schmälerung der Befugnisse der Exekutive und zur Aufstellung so zahlreicher Vorsichtsmaßregeln gegen das Königtum verleitet, daß die Sache in verhängnisvoller Weise auf die Knechtung der Exekutive durch den gesetzgebenden Körper hinauslaufen mußte. Am 21. September 1792 proklamierte der Nationalkonvent Frankreich als Republik und Anfang 1793 büßte Ludwig XVI. für die Sünden seiner Vorfahren auf dem Schafott. Die von allen idealen Geistern der Welt mit Jubel begrüßte französische Revolution endete alsbald in einem Treiben, in welchem altkeltische Blutgier unerhörte Orgien feierte. Erst die rauhe Soldatenhand Bonapartes stellte die bürgerliche Ordnung in Frankreich wieder her, erstickte aber dafür auch allen Freiheitssinn durch eine noch über Ludwig XIV hinausgehende Tyrannei und opferte unbedenklich gleich dem alten Sonnenkönig Hekatomben reisiger Söhne Frankreichs auf den Altären cäsarischer Welteroberergelüste. Erst nach der Niederwerfung Napoleons durch die Waffen der verbündeten Mächte brach für Frankreich wieder eine Periode konstitutionellen Verfassungslebens an. Der restaurierte Ludwig XVIII. verlieh Frankreich die Konstitution vom 4. Juni 1814 und eine zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung berufene Nationalrepräsentation, indessen unter Voranstellung des Fundamentalsatzes, daß in Frankreich die ganze Autorität bei der Person des Königs ruhe. Diese französische Verfassung, die in so entschiedener Weise das monarchische Prinzip, d. h. die Eigenschaft des Königs als des Trägers der an sich einheitlichen Staatsgewalt betonte, hat namentlich den süddeutschen Verfassungen aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Vorbild gedient.

Außer der französischen Verfassung von 1814 ist die belgische Verfassung vom 7. Februar 1831 für manche deutschen Verfassungen Vorbild gewesen. Belgien riß sich 1830 unter dem Schutz von Frankreich und England von Holland los und konstituierte sich als selbständiges Königreich. Die belgische Verfassung vom 7. Februar 1831 suchte die Prinzipien der französischen Konstitutionen vom 3. September 1791 und 4. Juni 1814 zu vereinen. Sie erkennt die Prinzipien der Volkssouveränität und der Gewaltenteilung an; der König hat nur

die ihm speziell gemäß der Verfassung zugeschriebenen Rechte. Insbesondere hat der belgische König die Exekutive; aber auch bei der Gesetzgebung hat er ein positives Zustimmungsrecht, während Ludwig XVI. nur das suspensive Veto hatte.

---

§ 7. Grundlagen und Anfänge des Konstitutionalismus in Deutschland.

In der letzten Reichszeit war in der Wissenschaft, wie in der Praxis die Überzeugung durchgedrungen, daß die deutschen Territorien durchaus Staaten im Rechtssinne seien, und daß das ganze Reich die Konfiguration eines zusammengesetzten Staates mit einer den einzelnen Territorien übergeordneten Staatsgewalt aufweise. In einer für jene Zeitanschauung als typisch anzusehenden Weise bemerkt Goenner, Teutsches Staatsrecht, 1804, S. 2: „Teutschland (besteht) als ein Staatskörper aus mehreren Staaten, welche nicht durch einen Staatenbund, sondern durch einen Verein unter einer gemeinsamen obersten Staatsgewalt, folglich als ein Staat, zusammenhängen." „Jeder dieser Teile wird zwar durch eine eigene Staatsgewalt, Landeshoheit, regiert, diese aber ist der höheren Staatsgewalt des Ganzen, der Reichshoheit, subordiniert." Die Einzelterritorien wurden — mit Recht — für wahre Staaten angesehen, weil der Charakter der im Westfälischen Frieden den Reichsständen reichsgesetzlich für die Zukunft garantierten „Landeshoheit" als einer eigenen, d. h. an sich ursprünglichen und selbständigen Gewalt erkannt war. „Jedes Territorium", bemerkt Goenner, „bildet einen besonderen Staat, der durch seine eigene, selbständige Gewalt regiert wird. Die teutsche Landeshoheit enthält den Inbegriff aller in der obersten Gewalt nach dem rationellen Staatsrecht liegenden Rechte und zwar in der Einheit des Begriffs einer Herrschergewalt, nicht als Aggregat einzelner Befugnisse: nicht beschränkt auf die bei Entstehung der Landeshoheit bekannten Rechte, da sie vielmehr für den Umfang ihrer Rechte mit dem rationellen Staatsrecht, solange keine positive Bestimmung im Wege steht, gleichen Schritt hält; sogar müssen Rechte, welche aus dem Inbegriff fließen, wenn sie auch ehemals aus kaiserlichen Privilegien abgeleitet wurden, oder noch mit Lehennexus behaftet sind, nunmehr als landesherrliche betrachtet werden." In den Territorialfürstentümern hatten die Landesherren in der letzten Reichszeit gegenüber der Institution der Landstände, soweit sie dieselbe nicht formell aufgehoben, oder ohne formelle Aufhebung tatsächlich zum Einschlummern gebracht, das Prinzip

Kampf wider die hergebrachten Parlamentsrechte kostete den Stuarts überhaupt den englischen Thron. Nachdem Karl I. auf dem Schafott geblutet, wußte zwar der nach dem ruhmvollen diktatorischen Regiment Cromwells restaurierte Karl II. äußerlich den Schein einer konstitutionellen Regierung zu wahren. Jakob II. regte indessen durch willkürliche Dispensationen vom Landesrecht, durch Beeinflussung der Parlamentswahlen und der Gerichtsbehörden des Landes, durch den offenkundig verfolgten Plan der Rekatholisierung Englands binnen kurzer Zeit alles gegen sich auf, und als der mit seiner Tochter Marie verheiratete Prinz Wilhelm von Oranien, von den vereinigten Führern aller großen Parteien eingeladen, mit stattlicher Heeresmacht nahte, floh Jakob II., von allen verlassen, ohne Kampf. Unter der Fiktion, daß der flüchtige Jakob II. der Regierung entsagt und der Thron dadurch vakant geworden, erklärte das „gesetzlich, vollständig und frei alle Stände des Volkes repräsentierende" Parlament fortan Wilhelm und Marie als König und Königin von England und ließ in der Deklarationsakte der Rechte und Freiheiten der Untertanen von 1689 von dem neuen Herrscherpaar das alte Landes- und Parlamentsrecht bestätigen und einen feierlichen Verzicht auf die Übergriffe des Regimentes Jakobs II. aussprechen. Bei dieser „glorreichen", weil unblutig, ohne Bruch der bürgerlichen Ordnung verlaufenden Revolution, war es im Grunde nichts anderes, als der souveräne Volkswille, geäußert durch das Organ des Parlaments, welcher Wilhelm und Marie — aktiv von sich aus — das Thronrecht übertrug, und später begründete derselbe Volkswille auch das Thronrecht des hannoverschen Fürstenhauses. Diesem durch das Organ des Parlaments sich äußernden souveränen Volkswillen gegenüber mußte fortan auch das englische Königtum bei der Bestimmung der Geschicke des Landes durchaus in den Hintergrund treten. Das Parlament wußte sich selbst zum entscheidenden Faktor im Staatsleben zu machen und erreichte sein Ziel nicht einmal durch eine förmliche Verfassungsänderung, sondern durch die Ausbildung einer bestimmten politischen Praxis. Die Stuarts bereits hatten die Geschäfte der Zentralverwaltung statt im geheimen Rat in einer kleinen Versammlung vertrauter königlicher Räte, dem sog. Kabinett, erledigt. Seit dem 18. Jahrhundert entwickelte sich dies Kabinett aus einem Organ des königlichen

Willens zu einem Ausschuß der Parlamentshäuser. Das Kabinett (Ministerium) wurde herkömmlich von der Partei gebildet, welche die Majorität im Unterhaus besaß. An die Spitze trat als Premierminister und Haupt der Regierung der Führer der Parlamentsmajorität. Ein nach dem Zuschnitt des englischen gebildetes Regierungssystem, welches dem Fürsten nur die formelle Ernennung der leitenden Minister läßt, heißt seitdem „parlamentarische Regierung".

Auch in England war die Zurückdrängung des königlichen Einflusses durch das Parlament namentlich seit den Tagen der Stuarts nicht ohne literarische Untersuchungen über das Recht des Königtums und des Volkes vor sich gegangen. Immerhin ist die englische Parlamentsverfassung doch wesentlich der Niederschlag einer durch praktische Erfahrungen und Vorgänge bestimmten Entwicklung. Das Fehlen des doktrinären Zuges bei der englischen Parlamentsverfassung offenbart sich bis zur Gegenwart auch in der Nichtexistenz einer förmlichen, die Fundamentalprinzipien des öffentlichen Rechts zusammenfassenden Konstitution. Dagegen wurde die gegen Ausgang des 18. Jahrhunderts sich mit aller Energie meldende konstitutionelle Bewegung des europäischen Kontinents wesentlich durch die Arbeit der Theorie mitbeherrscht. Seit der Mitte des 18. Jahrhunderts suchten zwei literarische Strömungen namentlich in Frankreich, wo die Mängel des absoluten Fürstentums besonders kraß zutage traten, den Weg zur besten Staatsverfassung zu finden. Wortführer der einen literarischen Richtung war Montesquieu, der nach mehrjährigem Aufenthalt in England auf der Basis der in der englischen Verfassung angeblich obwaltenden Prinzipien in dem epochemachenden chap. VI Liv. XI seines Werks De l'esprit des loix Genf 1749 das Musterbild einer Staatsverfassung entwarf. Nach M. bestand das Eigenartige der englischen Verfassung in zwei Dingen: in einer Mischung von Monarchie, Aristokratie und Demokratie und in der sog. Teilung der Gewalten. Statt der einen Staatsgewalt unterschied M. eine gesetzgebende, eine exekutive und eine richterliche Gewalt, und lehrte, daß in einem freien Staate jede derselben einer andern Person oder Körperschaft übertragen sein müsse. In England sei die Gewaltenteilung in der Weise durchgeführt, daß sie die Mischung der Verfassungsformen einschließe. Die exekutive Gewalt liege bei dem König, die richterliche beim Volk,

die gesetzgebende bei einer Versammlung, welche sich halb aus aristokratischen, halb aus demokratischen Elementen zusammensetze. Der Exekutive gegenüber besitze die Legislative kein Veto, folglich auch nicht die Befugnis, dieselbe an einem Tun zu hindern; wohl aber dürfe die Legislative die Exekutive wegen ihrer Handlungen zur Verantwortung ziehen und habe ihr jährlich Truppen und Steuern zu bewilligen. Dagegen habe die Exekutive allerdings gegenüber der Legislative ein Veto, damit diese nicht selbst alle Gewalt an sich reiße und so das Prinzip der Gewaltenteilung vernichte. Diese Gedanken Montesquieus sind unbestreitbar nicht einwandsfrei. Legislative, Exekutive, richterliche Gewalt (Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung) sind keine selbständigen Gewalten, sondern nur Ausflüsse der an sich einheitlichen Staatsgewalt. Im Verhältnis zueinander herrscht nicht Gleichberechtigung dieser „Gewalten", die Gesetzgebung ist der Verwaltung und Rechtsprechung übergeordnet. In England hat auch tatsächlich eine so mechanische Verteilung der drei Staatsfunktionen unter die einzelnen Elemente des Staatslebens, wie es M. annahm, nicht stattgefunden. Nichtsdestoweniger machte Montesquieus Verfassungsdarstellung, deren Widerspruch mit den wirklichen Zuständen Englands seine Zeit nicht merkte, und welche, geboren in einer Epoche, wo auf dem europäischen Kontinent der fürstliche Absolutismus alles zu verschlingen drohte, dem tiefempfundenen Bedürfnis nach Sicherstellung der Rechte des Individuums durchaus gerecht zu werden schien, den nachhaltigsten Eindruck auf die Mitlebenden und die nächstfolgende Generation. Mit dem Einfluß der Verfassungsideen Montesquieus, die im gewissen Sinne doch auf historischem Boden erwachsen waren, kreuzte sich indessen alsbald eine zweite literarische Richtung, die überhaupt von den Lehren der Geschichte nichts wissen wollte und in den Staatseinrichtungen Englands kaum weniger als in den französischen Zuständen nur Produkte des finsteren mittelalterlichen und feudalen Geistes sah. Ihr Ausdruck war der Contrat social von J. J. Rousseau. Indem R. den Aufbau der besten Staatsverfassung direkt unter die reinen Forderungen der Vernunft gestellt wissen wollte, adoptierte er unbedenklich die prinzipiellen Anschauungen, welche die Vertreter des Naturrechts seit dem 17. Jahrhundert in systematischer Entwicklung über das staatliche und gesellschaftliche Leben der Menschen vorgetragen hatten. Das Naturrecht beruht auf

der Annahme eines von Zeit und Raum unabhängigen, für alle Völker und Einzelmenschen ewig gültigen Rechts, dessen Inhalt die natürliche menschliche Vernunft lehre. Zu den ohne weiteres gegebenen Postulaten der natürlichen Vernunft rechneten die Naturrechtler seit dem 17. Jahrhundert insbesondere die Freiheit und Gleichheit der einzelnen Individuen und von diesem Boden aus vermochten sie die notorische Erscheinung des staatlichen Zusammenlebens der Menschen nur in der Weise zu erklären, daß sie die Entstehung des Staats auf eine aus freiem Individualwillen geborene Vertragsschließung zurückführten. Die Willensvorgänge bei der vertragsmäßigen Staatsgründung zerlegten die Naturrechtler seit dem 17. Jahrhundert genauer in zwei Verträge: in einen Gesellschaftsvertrag, durch welchen sich die vereinzelten Individuen zu einer juristischen Person „Volk" zusammenschlossen, und in einen Herrschaftsvertrag, durch welchen eine Regierung mit gesichertem Herrschaftsrecht im Wege der Vereinbarung zwischen Volk und Regierung bestellt wurde. In seinem Contrat social tat nun J. J. Rousseau über die älteren Naturrechtler hinaus den entscheidenden Schritt, daß er den Herrschaftsvertrag ganz strich und die Staatsgründung unmittelbar mit dem Gesellschaftsvertrag für vollendet erklärte. Nach Rousseau ist die Freiheit überhaupt eine unverzichtbare Eigenschaft des Menschen. Demgemäß sei es — schließt er — unmöglich gewesen, daß die Menschen, die anfangs in einem Naturzustande und in voller freier Vereinzelung gelebt, bei ihrem frei vereinbarten Eintritt in das geschlossene staatliche Leben unter voller Aufgabe der Freiheit sich für alle Zukunft dem Regimente eines einzelnen oder einer geringen Mehrheit von einzelnen unterworfen hätten. Der unmittelbar die Staatsgründung vollendende Gesellschaftsvertrag der den Naturzustand verlassenden Menschen hätte zwar eine absolute Gewalt der Gesamtheit über die einzelnen begründet, aber das unveräußerliche Gut der menschlichen Freiheit sei dabei in der Weise gewahrt, daß jeder einzelne einen Anteil an der Bildung des Staatswillens, d. h. des Willens der verbundenen Gesamtheit, der volonté générale, erhalten: insofern sei jeder einzelne jedem anderen Gliede des Staatsverbandes gleich geblieben und auch weiter für frei zu erachten. Rousseau verlangte also für den vernunftgemäß eingerichteten Staat Beteiligung eines jeden Bürgers an der Bildung des Staatswillens, an der Herstellung

der volonté générale, und indem er die Souveränität für nichts anderes als die Ausübung des allgemeinen Willens erklärte, bekannte er sich selbstverständlich zu dem Prinzip der Volkssouveränität. Aufs schärfste verwarf dann Rousseau den Gedanken des Repräsentativsystems, vermittelst dessen M. gerade die Organisation der gesetzgebenden Gewalt vollzogen wissen wollte. Das Gesetz, erklärte Rousseau, sei nichts als der zum Ausdruck gebrachte allgemeine Wille, als der formulierte Souveränitätsakt. Ein allgemeiner Wille, an dessen Herstellung aber nicht alle Glieder des Staatsverbandes teilnähmen, sei in Wahrheit kein allgemeiner Wille; der allgemeine Wille vertrage vermöge seiner Natur keine Repräsentation durch eine auserlesene Anzahl der Staatsbürger. In Konsequenz seiner Verwerfung des Repräsentativsystems und der Forderung, daß jeder einzelne Staatsbürger ein unmittelbares Stimmrecht bei Herstellung des allgemeinen Willens (des Gesetzes oder eines Souveränitätsaktes) haben müsse, sah R. sich genötigt, überhaupt sich gegen die Existenz größerer Staatsverbände zu erklären und nur kleineren Staatswesen die Möglichkeit vernunftgemäßer Verfassungseinrichtung zuzugestehen. Andererseits verneinte R. nicht auch das Bestehen einer Regierung, einer exekutiven Gewalt gegenüber der Legislative, in einem vernunftgemäß eingerichteten Staatswesen, aber er stellte die Regierung der Legislative durchaus als etwas Wesensverschiedenes gegenüber. Die Legislative sei Formulierung des allgemeinen Willens; an derselben müsse nicht nur jeder Bürger vermittelst seines Stimmrechts unmittelbaren Anteil haben, sondern es müsse der legislative Akt auch einen allgemeinen Gegenstand haben und dürfe nicht als solcher nur über einen Einzelmenschen oder ein Einzelfaktum entscheiden. Dagegen äußere sich die Exekutive nur in einzelnen Handlungen und in Einzelfällen; sie könne ihrer Natur nach nicht der Gesamtheit der Bürger anvertraut sein, welcher die Herstellung des allgemeinen Willens, des Gesetzes, obliege: es bedürfe für die Akte der Exekutive eines Zwischenkörpers (corps intermédiaire), welcher zwischen dem Souverän, d. h. der Gesamtheit der Bürger und den einzelnen stehe und für die Ausführung der Gesetze, wie für die Aufrechthaltung der Freiheit der einzelnen sorge. Aber die Befugnisse des Trägers der Exekutive beruhten nicht auf einem Vertrag zwischen ihm und dem Volke; es sei vielmehr eine

vom souveränen Volk willkürlich bemessene und begrenzbare Vollmacht, und sofern die Exekutive die ihr angewiesene Stellung verlasse, sei der pacte social gebrochen und dem einzelnen Bürger das natürliche Recht des Widerstandes gegen solche Usurpation gegeben. So starken Eindruck diese Verfassungsgedanken R.s auf seine Zeit machten — eine Verdrängung der Lehrsätze Montesquieus fand durch sie nicht statt. Vielmehr erfolgte in der Gärung der Geister eine Verschmelzung der Verfassungsgedanken von Montesquieu und Rousseau, die dann in eigenartiger Weise in den ersten Konstitutionen Frankreichs zu Ausgang des 18. Jahrhunderts hervortritt. Insbesondere wirkte Abbé Sieyès auf eine Modifikation der Rousseauschen Lehre ein. Sieyès vertrat die Ansicht, daß es der politischen Freiheit keinen Eintrag tue, wenn die Nation ihre Rechte durch Stellvertreter ausüben lasse, wie denn auch im Privatleben der Gedanke der Stellvertretung unbedenklich gefunden werde. Andererseits wandte sich Sieyès gegen die Rousseausche Überspannung des Souveränitätsbegriffes. An dem Gedanken der Staatsgründung durch Vertrag der freien Individuen festhaltend, meinte Sieyès, daß die letzteren dabei nicht alle individuellen Rechte und Güter der Gesamtheit zum Opfer gebracht, zur freien Verfügung gestellt, sondern sich gewisse, von Natur angeborene, unveräußerliche und auch für den Staat unantastbare Individualrechte reserviert hätten. Der Einfluß von Sieyès während der französischen Revolutionszeit war groß genug, um auch diesen Ideen die Anerkennung in den französischen Konstitutionen zu sichern.

Wie sehr die Verfassungsgedanken von Montesquieu und Rousseau dem Zeitgeschmack entsprachen und von welcher Durchschlagskraft dieselben waren, zeigte sich alsbald selbst außerhalb des europäischen Kontinents, als jenseits des großen Wassers die englischen Kolonien sich gegen das Mutterland erhoben. Sowohl die offizielle Rechtfertigung der Empörung gegen die bisher legitime Herrschaft in der Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776, wie die Grundsätze der nordamerikanischen Unionsverfassung vom 17. September 1787 verraten deutlich die Einflüsse der Lehrsätze von Montesquieu und Rousseau. Die Unionsverfassung organisierte das neue Staatswesen offen auf der entlehnten Basis der Volkssouveränität und der Gewaltenteilung. Kurze Zeit darauf setzte auch in Frankreich die konstitutionelle Bewegung ein, alle hemmenden Dämme zerreißend. Nach anfänglichen Erfolgen

hatte das französische absolute Königtum durch die Nachwehen der letzten unglücklichen Kämpfe Ludwigs XIV. und sodann durch die Maitressenwirtschaft Ludwigs XV. sich um allen Kredit gebracht. Seit 1614 hatte das Königtum die États-généraux des Reichs nicht mehr einberufen und nach einseitigem Ermessen über die Geschicke des Landes und die Kräfte der Nation verfügt. In überschwenglicher Weise war einst von Ludwig XIV. selbst und durch den beredten Mund eines Bossuet das Bild des französischen Königtums entworfen. Der freilich mit Unrecht Ludwig XIV. selbst zugeschriebene Ausspruch l'état c'est moi kennzeichnet in aller Kürze die nach offizieller Auffassung dem französischen König gebührende Stellung. In den von Ludwig XIV. selbst entworfenen Instructions pour le Dauphin son fils wird der Monarch als der unumschränkte Herr alles lebendigen und toten Guts im Lande hingestellt. Die Untertanen haben nicht nur keine Rechte gegen den Monarchen, sondern ihnen ist von Gott auch die Pflicht blinden Gehorsams auferlegt. Ein Aufstand gegen den Fürsten, wie immer er sei, ist ein grenzenloses Verbrechen; nur Gott und dem eigenen Gewissen ist der Fürst verpflichtet. Eine Volksvertretung erscheint Ludwig XIV. als eine Umkehrung der Ordnung der Dinge, die Monarchie überhaupt als die einzige naturgemäße, die einzige berechtigte Verfassungsform. Solcher Anschauung lebte das französische Königtum anfangs auch in der Praxis nach. Allerdings blieb um die Mitte des 18. Jahrhunderts, als die üblen Folgen der königlichen Absolutie handgreiflich vor aller Augen lagen, die scharfe Kritik nicht aus; aus dem Geist der Kritik gegenüber den heimischen Zuständen wurden eigentlich die Lehren von Montesquieu und Rousseau geboren. Auch suchten jetzt die französischen Gerichtshöfe, die Parlamente, dem unumschränkten königlichen Gesetzgebungs- und Besteuerungsrecht durch ein von ihnen beanspruchtes Zustimmungsrecht entgegenzuwirken, doch antwortete das Königtum hierauf mit einer neuen solennen Proklamierung der absoluten Monarchengewalt (1766). Ludwig XVI. endlich konnte trotz persönlich guten Willens dem herannahenden Verderben nicht mehr wehren. 1789 sah er sich zur Neuberufung der États-généraux genötigt, die nach Maßgabe der alten Landesverfassung an sich in drei Kammern, bestehend aus den Vertretern des Adels, der Geistlichkeit und des dritten Standes (tièrs-état), zu tagen hatten.

Der dritte Stand war jetzt überzeugt, daß für ihn die Stunde zum Handeln, für die Nation die Stunde einer politischen Neuorganisation von Grund auf gekommen sei. Mit Unterstützung eines geringen Teils des Adels und der Geistlichkeit proklamierte sich der dritte Stand als Vertreter der überwiegenden Mehrheit des französischen Volkes am 17. Juni 1789 schlechthin als Repräsentanz des souveränen Nationalwillens und lud die fehlenden Mitglieder der beiden anderen Kammern ein, sich ihm behufs gemeinsamer Tagung anzuschließen. Ludwig XVI. kassierte zunächst diesen Beschluß und gebot die gesonderte Tagung der drei Kammern. Aber die Nationalversammlung erklärte am 23. Juni 1789 durch den Mund Mirabeaus: car nous ne quitterons nos places que par la puissance des bayonettes, und der König mußte nachgeben. Fortan nahm die französische Revolution die bekannte Entwicklung. Ihr Bekenntnis zu den Prinzipien einer vernunftgemäß eingerichteten Staatsverfassung legte die Nationalversammlung zunächst in der déclaration des droits de l'homme et du citoyen vom 26. August 1789 nieder: a. 1: Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits; a. 2: Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sureté et la résistance à l'oppression; a. 3: Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps nul individu ne peut d'exercer d'autorité, qui n'en émane expressément; a. 6: La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir, personnellement ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse; a. 12: La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique. Cette force est donc instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée; a. 14: Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi; a. 15: La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration; a. 16: Toute société, dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

Diese Sätze der Deklaration sind die sogenannten „Ideen von 89", sie gelten bis zur Gegenwart, ungeachtet der vielen Staatsumwälzungen in Frankreich, als integrierender Bestandteil des öffentlichen Rechts. Die auf der Basis der Deklaration von 1789 ausgearbeitete erste französische Konstitution vom 3. September 1791 hatte freilich kein langes Leben. Das erb-

liche Königtum war zwar beibehalten, aber das durch die Erinnerung an die Vergangenheit genährte Mißtrauen hatte die Nationalversammlung zur übermäßigen Schmälerung der Befugnisse der Exekutive und zur Aufstellung so zahlreicher Vorsichtsmaßregeln gegen das Königtum verleitet, daß die Sache in verhängnisvoller Weise auf die Knechtung der Exekutive durch den gesetzgebenden Körper hinauslaufen mußte. Am 21. September 1792 proklamierte der Nationalkonvent Frankreich als Republik und Anfang 1793 büßte Ludwig XVI. für die Sünden seiner Vorfahren auf dem Schafott. Die von allen idealen Geistern der Welt mit Jubel begrüßte französische Revolution endete alsbald in einem Treiben, in welchem altkeltische Blutgier unerhörte Orgien feierte. Erst die rauhe Soldatenhand Bonapartes stellte die bürgerliche Ordnung in Frankreich wieder her, erstickte aber dafür auch allen Freiheitssinn durch eine noch über Ludwig XIV hinausgehende Tyrannei und opferte unbedenklich gleich dem alten Sonnenkönig Hekatomben reisiger Söhne Frankreichs auf den Altären cäsarischer Welteroberergelüste. Erst nach der Niederwerfung Napoleons durch die Waffen der verbündeten Mächte brach für Frankreich wieder eine Periode konstitutionellen Verfassungslebens an. Der restaurierte Ludwig XVIII. verlieh Frankreich die Konstitution vom 4. Juni 1814 und eine zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung berufene Nationalrepräsentation, indessen unter Voranstellung des Fundamentalsatzes, daß in Frankreich die ganze Autorität bei der Person des Königs ruhe. Diese französische Verfassung, die in so entschiedener Weise das monarchische Prinzip, d. h. die Eigenschaft des Königs als des Trägers der an sich einheitlichen Staatsgewalt betonte, hat namentlich den süddeutschen Verfassungen aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Vorbild gedient.

Außer der französischen Verfassung von 1814 ist die belgische Verfassung vom 7. Februar 1831 für manche deutschen Verfassungen Vorbild gewesen. Belgien riß sich 1830 unter dem Schutz von Frankreich und England von Holland los und konstituierte sich als selbständiges Königreich. Die belgische Verfassung vom 7. Februar 1831 suchte die Prinzipien der französischen Konstitutionen vom 3. September 1791 und 4. Juni 1814 zu vereinen. Sie erkennt die Prinzipien der Volkssouveränität und der Gewaltenteilung an; der König hat nur

die ihm speziell gemäß der Verfassung zugeschriebenen Rechte. Insbesondere hat der belgische König die Exekutive; aber auch bei der Gesetzgebung hat er ein positives Zustimmungsrecht, während Ludwig XVI. nur das suspensive Veto hatte.

---

§ 7. Grundlagen und Anfänge des Konstitutionalismus in Deutschland.

In der letzten Reichszeit war in der Wissenschaft, wie in der Praxis die Überzeugung durchgedrungen, daß die deutschen Territorien durchaus Staaten im Rechtssinne seien, und daß das ganze Reich die Konfiguration eines zusammengesetzten Staates mit einer den einzelnen Territorien übergeordneten Staatsgewalt aufweise. In einer für jene Zeitanschauung als typisch anzusehenden Weise bemerkt Goenner, Teutsches Staatsrecht, 1804, S. 2: „Teutschland (besteht) als ein Staatskörper aus mehreren Staaten, welche nicht durch einen Staatenbund, sondern durch einen Verein unter einer gemeinsamen obersten Staatsgewalt, folglich als ein Staat, zusammenhängen." „Jeder dieser Teile wird zwar durch eine eigene Staatsgewalt, Landeshoheit, regiert, diese aber ist der höheren Staatsgewalt des Ganzen, der Reichshoheit, subordiniert." Die Einzelterritorien wurden — mit Recht — für wahre Staaten angesehen, weil der Charakter der im Westfälischen Frieden den Reichsständen reichsgesetzlich für die Zukunft garantierten „Landeshoheit" als einer eigenen, d. h. an sich ursprünglichen und selbständigen Gewalt erkannt war. „Jedes Territorium", bemerkt Goenner, „bildet einen besonderen Staat, der durch seine eigene, selbständige Gewalt regiert wird. Die teutsche Landeshoheit enthält den Inbegriff aller in der obersten Gewalt nach dem rationellen Staatsrecht liegenden Rechte und zwar in der Einheit des Begriffs einer Herrschergewalt, nicht als Aggregat einzelner Befugnisse: nicht beschränkt auf die bei Entstehung der Landeshoheit bekannten Rechte, da sie vielmehr für den Umfang ihrer Rechte mit dem rationellen Staatsrecht, solange keine positive Bestimmung im Wege steht, gleichen Schritt hält; sogar müssen Rechte, welche aus dem Inbegriff fließen, wenn sie auch ehemals aus kaiserlichen Privilegien abgeleitet wurden, oder noch mit Lehennexus behaftet sind, nunmehr als landesherrliche betrachtet werden." In den Territorialfürstentümern hatten die Landesherren in der letzten Reichszeit gegenüber der Institution der Landstände, soweit sie dieselbe nicht formell aufgehoben, oder ohne formelle Aufhebung tatsächlich zum Einschlummern gebracht, das Prinzip

der fürstlichen Absolutie jedenfalls in der Weise durchgesetzt, daß der landständischen Korporation auf dem Gebiete der Gesetzgebung überhaupt nur noch die Befugnis zum Beirat, dagegen nicht mehr ein Recht positiver Zustimmung zugeschrieben ward. Eine Ausnahme wurde nur für Veränderungen „der eigentlichen Konstitution eines Partikularstaats" gemacht: „denn solche Gegenstände, welche ihrer Natur nach nur durch Fundamentalgesetze bestimmt werden können, fordern den Konsens der Landstände" (Goenner). Indessen zeigten sich auch in Deutschland trotz der Vorherrschaft, welche der Gedanke der fürstlichen Absolutie behauptete, bereits gegen Ende des 18. Jahrhunderts die Vorboten der modernen konstitutionellen Bewegung. Daß letztere damals noch nicht mit so elementarer, alle Dämme niederreißender Gewalt wie in Frankreich auftrat, hatte seine Ursache in der verschiedenen Art und Weise, wie im großen und ganzen die fürstliche Absolutie in Frankreich und in Deutschland wirkte. Dort betätigte sich die fürstliche Absolutie unter Ludwig XIV. und XV. schlechthin im Sinne eines bloß auf die persönlichen Launen und Bedürfnisse des jeweiligen Monarchen zugeschnittenen absoluten *Königsrechts*; die Idee einer korrespondierenden *Königspflicht* wurde von der Staatspraxis kaum als eine ernst zu nehmende behandelt. Orgien bis zu dem Vollmaß wie in Frankreich hat dagegen die fürstliche Absolutie in Deutschland in der für sie klassischen Zeit des 18. Jahrhunderts nicht gefeiert. Wohl reizte das Beispiel des Sonnenkönigs in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts manchen deutschen Fürsten, und recht grotesk wirken noch jetzt die Schilderungen über die Nachäffung des französischen Hoflebens durch einzelne deutsche Duodezfürsten. Um den durch zügellose Maitressenwirtschaft und prunkende Luxusbauten erforderten Aufwand bestreiten zu können, scheute mancher deutsche Landesvater nicht vor den Mitteln eines rechten Wucherers und Blutsaugers zurück (der schamlose Menschenhandel deutscher Kleinfürsten mit der Vermietung ihrer Soldaten an das Ausland!). Aber während der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts begannen doch die schlechthin unwürdigen Erscheinungen im deutschen Fürstenstande im allgemeinen zu verschwinden — infolge des läuternden Beispiels des Alten Fritz. Obwohl dieser weit entfernt war, den Gedanken der absoluten Monarchengewalt fahren zu lassen, ergänzte er denselben doch durch

Statuierung einer bestimmten monarchischen Rechtspflicht. In bewußtem Gegensatz zu Ludwigs XIV. angeblichem Wort: L'état c'est moi und zu dem Ausspruche Bossuets: tout l'état est en la personne du prince nennt Friedrich der Große den „Fürsten den premier serviteur de l'état, premier ministre de la société, premier domestique des peuples. Il se trouve — heißt es in der Réfutation du prince de Macchiavel — que le souverain, bien loin d'être le maître absolu des peuples, n'en est lui-même que le premier domestique et qu'il doit être l'instrument de leur félicité, comme ces peuples sont de sa gloire" (Rehm). Mit diesen Worten wollte Friedrich der Große durchaus nicht lediglich eine politische Pflicht des sonst aus eigenem Recht herrschenden absoluten Monarchen bezeichnen. Er faßte Staat und Fürst überhaupt nicht mehr als identisch auf, sondern den Staat, losgelöst vom Fürsten, als selbständige juristische Persönlichkeit und den Fürst nur als Glied, als Haupt der juristischen Person „Staat". Die Betätigung des absoluten Monarchenrechts war im Sinne Friedrichs des Großen Staatsdienst, Leistung einer Rechtspflicht gegenüber der selbständigen juristischen Persönlichkeit des Staats. Gemäß solcher Gesinnung sprach auch das Allgemeine Landrecht II 13, nachdem es § 1 „alle Rechte und Pflichten des Staats gegen seine Bürger und Schutzverwandten" in dem Oberhaupt des Staats für vereinigt erklärt, weiter aus: § 2. „Die vorzüglichste Pflicht des Oberhauptes im Staate ist, sowohl die äußere als innere Ruhe und Sicherheit zu erhalten und einen jeden bei dem Seinigen gegen Gewalt und Störungen zu schützen. § 3. Ihm kommt es zu, für Anstalten zu sorgen, wodurch den Einwohnern Mittel und Gelegenheit verschafft werden, ihre Fähigkeiten und Kräfte auszubilden und dieselben zur Beförderung ihres Wohlstandes anzuwenden. § 4. Dem Oberhaupt im Staate gebühren daher alle Vorzüge und Rechte, welche zur Erreichung dieser Endzwecke erforderlich sind." Also der Hohenzollernkönig ist dem A. L. R. nur „Oberhaupt" des ihm gegenüberstehenden Staates, nicht der Staat schlechthin; ihn treffen in erster Linie Pflichten und erst als Mittel der Pflichterfüllung gebühren ihm Rechte! In welcher aufopfernden Weise der Alte Fritz sein von ihm als Staatsdienst angesehenes Monarchenrecht ausgeübt, das hat die Nachwelt nicht vergessen. Aber andererseits offenbaren auch manche unerfreuliche Erscheinungen aus seiner Regierungszeit, daß selbst die Kräfte eines Genies, wie es der Alte Fritz war, schon in dem damaligen, das nervöse Treiben der Gegen-

wart nicht ahnenden Zeitalter nicht ausreichten, in einem größeren Staatswesen überall persönlich die sachgemäße Entscheidung zu fällen. Wiederholt hat sich der Alte Fritz unstreitig bei Regierungsmaßnahmen vergriffen (Prozeß des Müllers Arnold). Gerade in seinem vereinsamten Alter wiederholten sich solche von den Mitlebenden nicht verstandenen Regierungsmaßnahmen des Königs, und der Eindruck derselben überwog zunächst so die Erinnerung an seine Großtaten, daß offen ein Gefühl des Aufatmens durch große Schichten des Preußenvolkes ging, als die Kunde vom Hinscheiden des Königs sich verbreitete. Bittere Wahrheiten konnte darüber der damals in Berlin weilende Mirabeau dem Preußenlande sagen. Aber in der Ferne wirkte das Bild des Alten Fritz frei von solchen Schlacken. Seine durch Wort und Tat bekundete Überzeugung, daß Fürstenherrschaft nichts anderes als Staatsdienst sei, wurde fast Gemeingut im deutschen Fürstenstande der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts. Allerdings nahm die Äußerung dieser seitdem im deutschen Fürstenstand sich geltend machenden Auffassung Formen an, die nicht immer als Wohltaten zu empfinden waren. Die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts ist die klassische Zeit des absoluten eudämonistischen Polizeistaats. Den primären Staatszweck sah jene Epoche in der Glückseligkeit der einzelnen im Lande lebenden Individuen, und in der Verwirklichung dieses Ziels sah das Fürstentum und die fürstliche Beamtenschaft ihren eigentlichen Beruf. Demgemäß stellten die Träger der staatlichen Obrigkeit selbst die geringfügigsten Lebensbeziehungen der einzelnen Individuen unter das ausgedehnteste System staatlicher Bevormundung, bei jedem Schritt fast bekam der Staatsbürger die fürsorgende, kontrollierende Tätigkeit der Staatsgewalt zu spüren. Selbst das religiöse Gewissensgebiet, die Sphäre der lediglich als eine den staatlichen Zwecken dienende Erziehungs- und Polizeianstalt angesehenen Kirche ließ der im deutschen Fürstenstand erwachte, um die Glückseligkeit der geschätzten Mitmenschen besorgte Reformeifer nicht unberührt — durch nicht selten recht fragwürdige Maßnahmen. Eine sicher im besten Sinne gemeinte, eine Besserung der Beteiligten bezweckende Verordnung Josephs II. von 1783 verfügte: „Wer sich bei der Obrigkeit als Deist anmeldet, es sei Mann oder Weib, soll ohne weiteres, ohne gehört und zu einigem Unterricht verstattet zu werden, 24 Prügel oder Karbatschenstreiche auf den Hintern erhalten, und diese Strafe soll so oft wiederholt werden, als er sich wieder als Deist an-

meldet, nicht weil er ein Deist ist, sondern weil er sagt, das zu sein, was er nicht weiß, was es ist." Im stockkatholischen Österreich scheute Joseph II. nicht vor Eingriffen in die unmittelbaren Verhältnisse des katholischen Gottesdienstes zurück. Die Einführung neuer Gesänge, das Hinreichen der Reliquien zum Kuß wurde verboten, die Abschaffung alles dem Geiste der Kirche ohnehin nicht angemessenen Prunkes in Kirchen und Kapellen wurde befohlen. Andererseits wurden die Pfarrer auch angewiesen, dem Volke die ewigen Strafen für die Übertretung der landesfürstlichen Gesetze vorzuhalten, sowie dasselbe von der Kanzel mit nützlichen Dingen bekannt zu machen, z. B. über eine Methode der Heilung der Viehseuchen. Dies Übermaß von staatlicher Vielregiererei, sich ausprägend in einander jagenden, fürstlichen Erlassen, mußte mit der Zeit als eine kaum erträgliche Landplage angesehen werden. Immerhin ertrug man angesichts der guten Absichten des reformlustigen Fürstenstandes in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts in Deutschland die fürstliche Absolutie leichter als in Frankreich, wo dieselbe um die nämliche Zeit dem Bankrott zueilte. Aber nach und nach wurde die Überzeugung, daß dem zuweitgehenden staatlichen Bevormundungssystem, das sich unkontrolliert in dieser Höhezeit der fürstlichen Absolutie entfaltete, in irgendeiner Weise Einhalt geboten werden müsse, immer allgemeiner auch in Deutschland. Man verschlang auch hier nicht nur die den Übergriffen der absoluten Fürstengewalt wehrenden Verfassungstheorien Montesquieus, sondern die deutsche Wissenschaft versuchte auch ihrerseits Mitarbeit im Geiste der anbrechenden konstitutionellen Bewegung zu leisten. Um die Mitte des 18. Jahrhunderts hatte der Chorführer der damals in Deutschland herrschenden Popularphilosophie Wolff (Institutiones juris naturae et gentium 1750) noch vor Rousseau die natürliche Freiheit des Menschen für schlechthin unentziehbar auch beim Eintritte in den Staatsverband erklärt und der Staatsgewalt nur die Möglichkeit gelassen, die schlechthin unentziehbare menschliche Freiheit der einzelnen nach Maßgabe der Forderungen des Staatswohls zu beschränken. Damit hatte Wolff die Grundlage für die Idee geschaffen, daß die Staatsgewalt den einzelnen Staatsangehörigen eine gewisse Summe schlechthin unentziehbarer Freiheits- und Grundrechte lassen müsse und die einschlägigen Ausführungen Wolffs, welche nicht nur

in Deutschland, sondern auch im Auslande die weiteste Verbreitung fanden, waren, wie Rehm mit Recht annimmt, der eigentliche Boden, auf welchem dann seit Ausgang der sechziger Jahre des 18. Jahrhunderts in England, Nordamerika, Frankreich die förmliche Katalogisierung der auch für den Staat unantastbaren Freiheits- und Grundrechte des Menschen und Staatsbürgers entstand. Weiter ging die deutsche Philosophie später noch mit Kant. Entgegen den Tendenzen des absoluten Polizeistaates, welcher um den Staatszweck, die Glückseligkeit der Untertanen, zu erreichen, unter Ausschluß der Selbsttätigkeit des Individuums die staatlichen Organe zu den weitgehendsten Eingriffen selbst in das individuelle Privatleben ermächtigte, suchte Kant durch Beschränkung des Staatszwecks dem Individuum die ersehnte Sicherung gegenüber dem staatlichen Bevormundungssystem zu verschaffen. Kant erklärte den Staat lediglich für eine Rechtsschutzanstalt; der Staat habe nur die Aufgabe, die Rechte und Güter der Individuen gegen Gefahren und Störungen zu sichern, dagegen sei die Förderung dieser Rechte und Güter eigene Sache der Staatsangehörigen. Mit dem größten Nachdruck bekämpft Kant das Prinzip der Glückseligkeit, welches zur Despotie oder Rebellion führe; der Satz salus reipublicae suprema lex esto gelte nur, wenn man als das öffentliche Heil nicht Wohl- und Glückseligkeit, „sondern den Zustand der möglichsten Übereinstimmung der Verfassung mit Rechtsprinzipien verstehe, als nach welchem zu streben uns die Vernunft durch einen kategorischen Imperativ verbindlich macht." Kant sekundierte W. v. Humboldt, Ideen zu einem Versuche, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen 1792. Unter dem Eindruck der in Nordamerika und in Frankreich ausgebrochenen Freiheitsbewegung versuchten einzelne deutsche Publizisten gegen Ende des 18. Jahrhunderts sogar die überkommene Institution der Landstände im Sinne der neuen Forderungen des Konstitutionalismus umzuprägen. Sie verglichen die landständische Institution mit dem englischen Parlament und behaupteten, daß die Deutschen in jener bereits hätten, was England in seinem Parlament besitze. Angesichts der notorischen Gebrechen am landständischen Körper verlangten sie freilich zugleich zeitgemäße Reformen. Insbesondere predigten Schloezer und Haeberlin, daß die deutschen Landstände, soweit sie sich gegenüber der fürstlichen Absolutie erhalten, sich

wieder mehr in den Dienst des Gemeinwohls zu stellen und als wahre Repräsentation der Nation zu bewähren hätten. Statt der bisherigen Heimlichkeit der ständischen Beratungen forderten sie volle Publizität und für das einzelne Landtagsmitglied ungekränkte Rede- und Stimmfreiheit. Diesen Mahnungen deutscher Publizisten parallel liefen jetzt auch manche Stimmen aus der Mitte einzelner landständischer Körper selbst. Aber den Resten der alten landständischen Institution blieb doch die friedliche Überleitung in die Bahnen des modernen Konstitutionalismus versagt. Die französischen Revolutionskriege griffen störend ein und die deutschen Fürsten, mit der Gründung des Rheinbunds und der Auflösung des alten Reichs wirklich in den Besitz der Souveränität gelangt, verfügten zu Anfang des 19. Jahrhunderts auf Grund des beanspruchten Rechts auf absolute Herrschaft nach innen durch einseitige Machtgebote die formelle Aufhebung der Reste der einst blühenden landständischen Institution. Andererseits wirkte in den Rheinbundstaaten das sich als schlechthin absolut gebärdende Fürstentum in gewissem Sinne vorbereitend für die später einsetzende konstitutionelle Bewegung. Um eine Einheit ihrer aus verschiedenen Länderbrocken zusammengesetzten Staatswesen herzustellen, schufen die Rheinbundsfürsten nicht nur für dieselben einen einheitlich formierten Behördenapparat, sondern sie rissen auch in Anlehnung an die Institutionen des französischen Kaiserreichs, welches das Prinzip der formalen Rechtsgleichheit aller Staatsangehörigen als unantastbare Errungenschaft der Revolutionsepoche sich gewahrt hatte, die Rechtsschranken nieder, welche die verschiedenen Geburtsstände kastenmäßig gesondert hielten. Der Bauernstand erlangte die persönliche Freiheit, die Zunftschranken fielen, Freiheit der Berufswahl und des Gütererwerbs wurde proklamiert. Allerdings erlangten die volle Staatsbürgerschaft nur die Anhänger der drei großen christlichen Bekenntnisse, immerhin war auch dies ein großer Fortschritt. Denn noch gegen Ende des 18. Jahrhunderts waren die deutschen Territorialstaaten konfessionell exklusiv, volles Staatsbürgerrecht genossen nur die Anhänger desjenigen christlichen Bekenntnisses, welches verfassungsgemäß als Landesbekenntnis galt. Eine Ausnahme von der Regelerscheinung bildete Brandenburg-Preußen, wo das A. L. R. bereits das volle Staatsbürgerrecht den Angehörigen der drei christlichen Haupt-

konfessionen gleichmäßig gewährleistet. Indem sich so das absolute Regiment der Rheinbundsfürsten gleichmäßig über eine rechtlich homogene Bevölkerungsmasse erhob, konnte um so leichter in der Folgezeit der Gedanke sich durchsetzen, daß neben dem Fürsten ein Staatsorgan gehöre, welchem die Vertretung nicht einzelner Geburts- und Berufsstände, sondern der Interessen der rechtlich homogenen Gesamtmasse der beherrschten Bevölkerung gebühre.

In den Jahren der Befreiungskämpfe begann nun dieser Gedanke in den deutschen Staaten sich reale Verwirklichung zu verschaffen. Als nach dem ersten Fall Napoleons in Deutschland das staatliche Leben von neuem zu ordnen war, richtete sich das öffentliche Verlangen außer auf eine festere politische Einigung der zersplitterten deutschen Stämme vornehmlich auf Sicherung einer bestimmten Anteilnahme des Volks an der öffentlichen Verwaltung. Im niedergeworfenen Frankreich hatte Ludwig XVIII. trotz Aufstellung des Grundsatzes, daß alle öffentliche Gewalt auf der Person des Königs beruhe, dem Wunsche des Volkes nach einer Konstitution und einer Nationalrepräsentation (gebildet aus den Kammern der Pairs und der Deputierten der Departements) nachgegeben (Charte vom 4. Juni 1814). Das Beispiel des besiegten Frankreichs beförderte das Aufkommen ähnlicher Wünsche in der öffentlichen Stimmung Deutschlands. Dieser war es nun gerade nicht um eine blinde Aneignung der französischen Konstitution von 1814 zu tun. Aber da das deutsche Volk soeben im Kampfe gegen Napoleon eine von den Fürsten dankbar anerkannte Opferbereitschaft an den Tag gelegt, erklärte man dasselbe ebenfalls für politisch reif genug, um neben der Weisheit der Kabinette einen Einfluß auf die öffentlichen Angelegenheiten im Vaterlande auszuüben. Es brach wieder die alte deutsche Rechtsüberzeugung durch, daß in den deutschen Gauen dem Volke überhaupt eine bestimmt begrenzte Mitwirkung bei der öffentlichen Verwaltung von Rechts wegen gebühre. Man forderte daher, daß der durch das absolute Fürstenregiment zerrissene Faden deutscher Volksfreiheit von neuem geknüpft werde, daß insbesondere fortan in den deutschen Territorien neben dem Fürsten eine Repräsentation des beherrschten Volkes trete, daß — wie man es im Anschluß an den hergebrachten Sprachgebrauch formulierte — die Rechte der deutschen Monarchen wiederum durch eine land-

ständische Verfassung, deren Grundsätze in einer förmlichen Verfassungsurkunde sicherzustellen seien, eingeschränkt würden. Der Wunsch nach einer landständischen Verfassung hatte durchaus nicht eine einfache Wiederherstellung des alten Instituts der Landstände zum Inhalt. Die Erkenntnis für die Fehler der Vergangenheit und das Bewußtsein einer wesentlich veränderten Zeitlage drängten auf die Forderung einer zeitgemäßen Neugestaltung des landständischen Prinzips hin. Nach zwei Richtungen hin wurden insbesondere Änderungen gegenüber der Vergangenheit gefordert: bezüglich der Zusammensetzung der Landstände und bezüglich der Stellung der einzelnen landständischen Mitglieder. Die alte landständische Korporation war in der letzten Zeit ihres Wirkens wesentlich eine Bildung der privilegierten Bevölkerungsklassen. Die neuen Landstände dagegen, welche fortan berufen sein sollten, namentlich auf dem Gebiete der Gesetzgebung und Besteuerung neben den deutschen Landesherren eine maßgebende Stimme zu führen, sollten, forderte man jetzt entschieden, nicht mehr aus Angehörigen einzelner privilegierter Klassen bestehen, sondern Glieder aller Bevölkerungsschichten unmittelbar in sich aufnehmen, insbesondere auch Angehörige des jetzt allenthalben in den Besitz der persönlichen Freiheit gelangten Bauernstandes. Die einzelnen Mitglieder der neuen Landstände aber sollten fortan die gemeinsamen Tagungen nicht mehr als den rechten Tummelplatz für die Geltendmachung der eigenen Standesinteressen betrachten: ein jedes sollte, gleichviel welcher Bevölkerungsklasse es angehörte, bei der landständischen Berufsübung sich selbst als Vertreter der Gesamtheit der Regierten, das Allgemeinwohl als den obersten Leitstern seines Handelns ansehen. Man schritt also im Gegensatz zur deutschen Vergangenheit, während welcher nur der Gedanke einer Repräsentation des Landes oder der Untertanenschaft durch die ganze landständische Korporation zu einer gewissen Anerkennung gelangt war, nunmehr zur Verleihung der Repräsentativeigenschaft bezüglich der Gesamtheit der Regierten an jedes einzelne Mitglied der Landstände fort und kam so auf denselben Standpunkt, wie die neueren ausländischen Repräsentativstaaten: England, nordamerikanische Union, Frankreich, welche ebenfalls den Mitgliedern der gesetzgebenden Versammlung die Eigenschaft von Vertretern des ganzen Volks zugewiesen hatten, und wie die neuere konstitutionelle

Doktrin, welche es schlechthin als unabweisbare Notwendigkeit einer vernunftgemäß eingerichteten Staatsverfassung hinstellte, daß die einzelnen Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sein müßten. Ermöglicht wurde diese Fortbildung des Repräsentativgedankens, daß jedes landständische Mitglied ohne Rücksicht auf den eigenen Stand alle Bevölkerungsklassen vertrete, in den deutschen Staaten aber durch den Umstand, daß damals bereits eine formale Gleichheit der Angehörigen der verschiedenen Bevölkerungsschichten vor Recht und Gesetz hergestellt war, und befördert wurde sie, abgesehen von dem Einfluß der fremden Muster, auch vornehmlich durch die Nachwirkung der Begeisterung des Freiheitskampfes, welcher in Deutschland alle Bevölkerungsklassen zu einem gemeinsamen, über alle Einzelinteressen sich mächtig erhebenden Zwecke, der Errettung des Vaterlandes, zusammengeführt hatte. Nun, nach Herstellung des Friedens, keimte rasch die Ansicht auf, daß auch bei der friedlichen politischen Arbeit für jeden Angehörigen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen und zumal für ein landständisches Mitglied das Wohl der Gesamtheit das oberste Ziel des Strebens sein müsse. Weil nun aber jedes Mitglied der neuen Landstände bei diesem seinen Beruf ohne Rücksicht auf den eigenen Stand lediglich als Repräsentant der Gesamtheit fungieren sollte, wurde ihm auch vollkommene Freiheit für seine Berufsübung bewilligt: Freiheit nach unten, wie nach oben. Nicht mehr wie zur alten Reichszeit sollte ein landständisches Mitglied verpflichtet sein, den Instruktionen etwaiger Kommittenten zu gehorsamen. Die eigene, nach gewissenhafter Prüfung gewonnene Überzeugung sollte nunmehr das landständische Mitglied, das nicht einem beschränkten Kreise von Auftraggebern, sondern der Gesamtheit angehörte, allein leiten. Instruktionen der Wählerschaften sollten fortan null und nichtig sein. Aber auch vollständige Freiheit nach obenhin sollte dem landständischen Mitglied bei seiner Berufsübung zukommen. Wenn es bei den Beratungen und Abstimmungen der Versammlung seiner redlichen Überzeugung von dem Besten der Gesamtheit folgte, sollte es nach keiner Richtung irgendwelche Nachteile vom Landesherrn und seinen Behörden zu besorgen haben. Absolute parlamentarische Rede- und Abstimmungsfreiheit sollte das einzelne landständische Mitglied verliehen erhalten. Neben dem Gedanken einer modernen Volksrepräsentation

in jedem deutschen Einzelstaat tauchte damals bereits die Idee eines gesamtdeutschen Parlaments auf, welches der neu zu errichtenden deutschen Zentralgewalt zur Seite trete. Sie wurde zuerst in einer Schrift von K. Welcker, Deutschlands Freiheit, eine Rede an die Fürsten und das Volk, Gießen 1814, und etwas später vom Freiherrn von Stein ausgesprochen.

Die Stelle, von welcher man nach Abschluß des ersten siegreichen Befreiungskampfes die Erfüllung aller dieser Verfassungshoffnungen erwartete, war der gegen Ende 1814 zusammentretende Wiener Kongreß. Derselbe enttäuschte aber die Erwartungen, welche man auf ihn in Ansehung der politischen Wiedergeburt Deutschlands setzte, auf das gründlichste. An Stelle eines festgeschlossenen Bundesstaats mit starker Zentralgewalt über den einzelnen Gliedstaaten brachte nach langen Verhandlungen die deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815 nur den „Deutschen Bund", ein lockeres Föderativverhältnis der deutschen Einzelstaaten, welches auf ängstlicher Schonung des Souveränitätsrechts derselben basierte. Es war gerade der Souveränitätsstolz der jungen Königreiche Bayern und Württemberg, welcher einer straffen politischen Zusammenfassung der deutschen Stämme kein erhebliches Opfer der eigenen Gerechtsame bringen wollte und nur den schwachnervigen Deutschen Bund ertragen mochte. Das gleiche Widerstreben dieser beiden Gliedstaaten verschuldete aber auch den unglücklichen Verlauf der landständischen Verfassungsfrage auf dem Wiener Kongreß. Auf letzterem waren unter den deutschen Staaten besonders Preußen und Hannover der konstitutionellen Idee günstig gesinnt. Hannover erklärte offen: „das Repräsentativsystem sei in Teutschland von den ältesten Zeiten her Rechtens gewesen; es sei ein Wahn, daß landständische Verfassungen die Throne gefährdeten; der König von Großbritannien sei unleugbar ebenso souverän, als jeder andere Fürst in Europa; die Freiheiten seines Volkes, weit entfernt, seinen Thron zu untergraben, befestigten ihn vielmehr. Preußen verlangte in mehreren Bundesentwürfen, daß der zwischen den deutschen Staaten abzuschließende Bundesvertrag, außer der Notwendigkeit einer ständischen Verfassung für jeden Gliedstaat, auch ein Minimum ständischer Rechte festsetzen solle, welches jeder Gliedstaat seiner Volksrepräsentation zu gewähren habe. Zu diesem Minimum ständischer Rechte rechnete aber eine Note vom 16. November 1814, die von 29 Fürsten und freien Städten Deutschlands ausging: 1. Das Recht der Verwilligung

und Regulierung sämtlicher zur Staatsverwaltung notwendiger Abgaben; 2. das Recht der Einwilligung bei neu zu erlassenden allgemeinen Landesgesetzen; 3. das Recht der Mitaufsicht über die Verwendung der Steuern zu allgemeinen Staatszwecken; 4. das Recht der Beschwerdeführung, insbesondere in Fällen der Malversation der Staatsdiener und der sich ergebenden Mißbräuche jeder Art. Allein diese konstitutionellen Bestrebungen scheiterten eben an dem Widerstand der bayrischen und württembergischen Regierung. Zwar die Notwendigkeit der Einführung landständischer Verfassungen vermochten Bayern und Württemberg im Hinblick auf die allgemeine Stimmung in Deutschland nicht in Abrede zu stellen. Sie sträubten sich aber, der Bundesgewalt gegenüber eine Verpflichtung über das Maß der den neuen Landständen einzuräumenden Befugnisse zu übernehmen, weil damit ein schwerer Einbruch in ihre Souveränitätsrechte geschehe. Bayern erklärte: Der — bayrische — König habe schon früher beschlossen, seinen Staaten selbständig eine angemessene Verfassung zu geben. Die Kunde von der plötzlichen Wiederkehr Napoleons von Elba gebot den Mächten erneuten Zusammenschluß gegen den Weltfriedensstörer und rasche Beendigung der über Deutschlands Reorganisation gepflogenen Verhandlungen. So begnügte man sich, Art. 13 deutscher Bundesakte zu sagen: „In allen deutschen Staaten wird eine landständische Verfassung stattfinden."

Die landständische Verfassungsfrage war damit eine partikular-staatliche geworden: es kam darauf an, wie sich nun die einzelstaatlichen Regierungen zu den in betreff der Erneuerung des landständischen Prinzips in Deutschland gang und gäbe gewordenen Wünschen stellen würden. In der Tat gingen alsbald in den auf die endgültige Niederwerfung Napoleons folgenden Friedensjahren die süddeutschen und mitteldeutschen Regierungen zur Adoption der konstitutionellen Idee vor. Neben die Gewalt des Landesfürsten trat ein Landtag, der als die Repräsentation der Gesamtheit der Regierten eine bestimmte Mitwirkung namentlich auf dem Gebiete der Gesetzgebung und Besteuerung übte, und zwar wurde beides, die Rechtsstellung des Landesfürsten sowohl, wie die des Landtags, durch die Satzungen einer förmlichen Verfassungsurkunde dauerhaft für die Zukunft umgrenzt. Es entstand in Bayern die Verfassung vom 26. Mai 1818, in Baden die Verfassung vom 22. August

1818, in Württemberg die Verfassung vom 25. September 1819, in Hessen-Darmstadt die Verfassung vom 17. Dezember 1820, desgleichen der waldeckische Landesvertrag vom 19. April 1816 und das weimarsche Grundgesetz vom 5. Mai 1816. Als erste deutsche Verfassung war schon vor Abschluß der Wiener Kongreßarbeit die nassauische von 1814 verkündet worden. Alle diese Staatsgrundgesetze drückten den betreffenden Staaten den Charakter konstitutioneller Monarchien auf. Der Landesfürst blieb Träger der Staatsgewalt, auch an sich des Gesetzgebungs- und Besteuerungsrechts und nur quoad exercitium schränkten ihn nach Maßgabe der formellen Konstitution die Befugnisse des Landtags ein. Die Landtage bestanden nach Maßgabe der damaligen Berufsgliederung der Staatsangehörigen im wesentlichen aus den Abgeordneten des Großgrundbesitzes, des Bürger- und des Bauernstandes. In Bayern, Württemberg, Baden, Hessen-Darmstadt war der Landtag nach dem Zweikammersystem formiert. Zur Sicherung indessen der Verpflichtung des einzelnen Landtagsmitgliedes als Vertreter der regierten Gesamtheit nach freier Überzeugung und ohne Rücksicht auf Mandate der Wählerschaft zu stimmen, wurde ein entsprechender Eid vorgeschrieben. Der durch die württembergische Verfassung für die einzelnen Ständeglieder vorgeschriebene Eid wies den Leistenden ausdrücklich auch darauf hin, in der Ständeversammlung nicht das mit dem Wohl des Landes „unzertrennlich" verbundene „Wohl des Königs" zu vergessen (§ 163): eine Ergänzung der der neuen ständischen Bildung innewohnenden Grundidee, die bei dem strammen monarchischen Zuschnitt des deutschen Staatswesens erklärlich war.

§ 8. Die Hemmung der konstitutionellen Bewegung in Deutschland. Die Anfänge der konstitutionellen Idee in Preußen.

In die Entwicklung des konstitutionellen Lebens, welche in Deutschland begonnen hatte, brachten die Karlsbader Konferenzen des Jahres 1819 einen grellen Mißton. Das lockere Band der Einigung, welches die Bundesakte vom 8. Juni 1815 für die deutschen Volksstämme geschaffen, genügte nicht einem großen Teile der Nation, ebensowenig befriedigte namentlich

Diplomaten, welch ein Grundunterschied zwischen einer landständischen Verfassung, von welcher der Art. 13 der Bundesakte allein spreche, und zwischen einer Repräsentativverfassung bestehe. In einer landständischen Verfassung, welche allein der historischen Überlieferung in Deutschland entspreche — erklärte Gentz —, träten aus den natürlichen Gliederungen der Bevölkerung hervorgehende, auf eigenen Füßen stehende Körperschaften auf, um in Wahrnehmung der eigenen Rechte entweder unmittelbar oder durch Abgeordnete an der Gesetzgebung teilzunehmen, jedoch so, daß der Fürst nicht aufhöre, der oberste Gesetzgeber und Haupt der gesamten Staatsverwaltung zu sein. Dagegen hätten in einer Repräsentativverfassung, wie sie die neuere Richtung verstehe, bestimmte Volksangehörige, welche zur unmittelbaren Teilnahme an der Gesetzgebung und an den wichtigsten Geschäften der Staatsverwaltung, also unter Beseitigung des Grundsatzes, daß der Fürst allein Träger der einen Staatsgewalt, berufen seien, nicht die Gerechtsame und das Interesse einzelner Stände zu vertreten, sondern die Gesamtmasse des Volks vorzustellen, und darum liege einer Repräsentativverfassung stets in letzter Instanz die Idee der Volkssouveränität zugrunde. Vermöge dieser ihrer Grundidee, sowie vermöge ihrer gefährlichen Attribute, der Gewaltenteilung, der Volkswahl, der allgemeinen Gleichheit vor dem Gesetz, der Ministerverantwortlichkeit, der Öffentlichkeit der Verhandlungen, der unbeschränkten Preßfreiheit usw., führe eine Repräsentativverfassung stets zum Ruin des Staats und zur Anarchie. Da Art. 13 d. Bundesakte lediglich von einer landständischen Verfassung rede, hätten die Gliedstaaten auch nur die Pflicht, eine Verfassung im ersteren Sinne zu geben, einer Repräsentativverfassung im zuletzt gekennzeichneten Sinne müßten sie sich durchaus fernhalten. Diese Deduktion von Gentz war die wohlerklärliche Reaktion wider den von einigen deutschen konstitutionellen Doktrinären (Vgl. Rotteck, Ideen über Landstände, 1819) in jener Zeit unternommenen Versuch, unter Verleugnung der historischen Entwicklung der deutschen Staaten und des daselbst eingetretenen Rechtsstandes naturrechtlich-französisch-revolutionäre Ideen in das deutsche Verfassungsleben einzuschmuggeln. Befangen von der Vorstellung, daß der Sitz aller öffentlichen Gewalt rechtmäßigerweise nur das Volk sein könne, stellten diese Doktrinäre auch die deutschen Fürsten lediglich als die Delegatare des souveränen Volkswillens hin

und verlangten, daß die Landtage, gegen deren Einrichtung man in deutschen Regierungskreisen anfangs nichts hatte, zur unmittelbaren Mitträgerschaft des Gesetzgebungsrechts, mithin der Staatsgewalt zuzulassen seien. Selbst die Bestimmungen der bereits vorhandenen deutschen Verfassungen, welche den Fürsten bei der Gesetzgebung an die positive Zustimmung eines Landtags banden und dabei aussprachen, der Landtag und jedes einzelne Mitglied desselben vertrete das gesamte (regierte) Volk, wurden von dieser Seite dahin interpretiert, daß damit den Abgeordneten als einzelnen und in ihrer Gesamtheit, als der wahren Repräsentanz des eigentlich berechtigten Gesamtvolks, ein unmittelbarer Anteil an dem staatlichen Gesetzgebungsrecht und somit die Mitträgerschaft der Staatsgewalt gewährt worden. Eine Reaktion vom Boden des positiven deutschen Staatsrechts, welches damals nur den Fürsten als den alleinigen Träger der ungeteilten Staatsgewalt kannte und nur eine Beschränkung der Ausübung einzelner Monarchenrechte zulassen mochte, konnte gegenüber einer derartigen Anschauungsweise nicht ausbleiben. Immerhin war das Verfahren von Gentz selbst nicht einwandsfrei. Seine Ausführungen, die unter Berufung auf den Ausweis der Geschichte einen scharfen Gegensatz zwischen einer landständischen und einer Repräsentativverfassung konstruierten, beruhten selbst sowohl auf einer Verdrehung der geschichtlichen Wahrheit, wie auf einer Mißdeutung des allgemeinen in Deutschland sich zeigenden Verlangens nach Landtagen, welche hinfort das Gesamtvolk zu vertreten hätten. Die alten Landstände als Korporation besaßen freilich im Stadium ihrer vollen Ausbildung die Repräsentationsbefugnis hinsichtlich der Territorialbewohnerschaft, jedoch nicht in dem Sinne, daß sie die eigentlich dieser zustehenden Gerechtsame auszuüben hätten: sie vermochten kraft eigenen, ursprünglichen Rechts durch ihre Stimme die außerhalb der landständischen Korporation befindlichen Territorialinsassen zu verpflichten. Die alten Landstände haben diese ihre rechtliche facultas materiell bald im Interesse des Allgemeinwohls, bald im selbstsüchtigen Standesinteresse geübt. Doch war das tatsächliches Geschehnis und keinesfalls bestand eine verfassungsrechtliche Bestimmung für die alten Landstände, nur zur Wahrung der eigenen, speziell ständischen Gerechtsame und Interessen berufen zu sein. Gerade die Erinnerung an die selbstsüchtige Interessenwirtschaft der alten Landstände in

der letzten Periode ihres Niedergangs hatte im zweiten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts, als das Bedürfnis einer verfassungsmäßigen Einschränkung der bisher absoluten Fürstengewalt in Deutschland allgemein anerkannt war, wesentlich mit den Wunsch hervorgerufen, daß die neuen Landtage und deren einzelne Mitglieder mit dem Wohle der Gesamtheit in feste Verbindung zu setzen seien. Das sollte eben durch Aufstellung des eventuell eidlich einzuschärfenden Grundsatzes geschehen, daß jedes einzelne Landtagsmitglied ohne Rücksicht auf den eigenen Berufsstand und auf Instruktionen der Wählerschaft sich schlechthin als Vertreter des — regierten — Gesamtvolks anzusehen habe.*) Die Repräsentation, welche hiernach dem einzelnen Landtagsmitglied hinsichtlich der regierten Masse zustehen sollte, war — abgesehen von den Vorstellungen vereinzelter Doktrinäre — im Grunde nur als eine Interessenrepräsentation, nicht als eine Repräsentation im Rechte gemeint, und hatte daher mit der Idee der Volkssouveränität in Wahrheit nichts zu tun. Im Anschluß an den hergebrachten Sprachgebrauch hatte man bisher arglos auf die solchergestalt zeitgemäß zu organisierende Volksvertretung den alten Namen „Landstände" angewandt, und in gleichem Sinn hatte Art. 13 d. Bundesakte eine „landständische Verfassung" in allen Einzelstaaten verheißen. Durch künstliche Aufbauschung eines angeblich fundamentalen Unterschiedes zwischen einer durch die deutsche Überlieferung allein geheiligten „landständischen" Verfassung und einer revolutionär gefärbten Repräsentativverfassung versuchte nun Gentz einen Umschwung in der deutschen Verfassungsbewegung herbeizuführen.

Die Gentzsche Theorie fand in der Tat bei den Karlsbader Diplomaten und dann auch bei den deutschen Höfen großen Anklang und bewirkte eine starke Abkühlung der bis-

*) Freilich war das Resultat der modernen Staatrechtswissenschaft, daß der Staat das einheitlich organisierte Volk ist und daß eine Identität von Staat und Volk besteht, damals noch nicht von der Allgemeinheit klar erfaßt. Man löste vielfach den monarchischen Staat in die juristische Zweiheit von Fürst und Volk auf und der Text mancher deutscher Verfassungen aus der ersten konstitutionellen Zeit lautet so, als ob der einzelne Abgeordnete und der Landtag juristischer Repräsentant des besonderen Rechtssubjekts „Volk" sei. Aber da gleichzeitig dem Landtag und jedem Mitgliede desselben positiv volle Freiheit nach unten hin gewährleistet wird, zeigt es sich, daß im Grunde doch nur eine Interessenrepräsentation gewollt war.

herigen verfassungsfreundlichen Gesinnung der deutschen Regierungen. Aus Furcht vor dem vorgespiegelten Prinzip der Volkssouveränität wollte man nunmehr zu einem großen Teil von einer Repräsentation der Gesamtheit der Staatsangehörigen, sowie von einer förmlichen Konstitution für den Gesamtstaat, welche gleichsam den Anschein eines neuen naturrechtlichen Staatsgründungsvertrages hervorrufe, nichts mehr wissen und hielt sich durch Art. 13 der Bundesakte höchstens für verpflichtet, Stände in „feudalem Sinne", lediglich zur Vertretung der eigenen Rechte, einzuführen. Die bereits zustandegekommenen konstitutionellen Verfassungen Süddeutschlands wurden zwar nicht aufgehoben, aber die Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820 betonte bereits in der Verfassungsfrage sehr entschieden das sogenannte monarchische Prinzip, welches dem verpönten Prinzip der Volkssouveränität entgegengestellt wurde und in jedem Fall gewahrt werden sollte. Im Hinblick auf Art. 13 der Bundesakte erkannte die Schlußakte zwar eine Verpflichtung der Regierungen, den Art. 13 zur Vollziehung zu bringen, an; sie überließ aber im übrigen den Landesfürsten die Ordnung dieser inneren Landesangelegenheit und verlangte dabei nur die Einhaltung folgender Grundregeln: Art. 57: „Da der Deutsche Bund, mit Ausnahme der Freien Städte, aus souveränen Fürsten besteht, so muß, dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge, die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupt des Staates vereinigt bleiben, und der Souverän kann durch eine ständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden" (Formulierung des monarchischen Prinzips); Art. 59: „Wo die Öffentlichkeit landständischer Verhandlungen durch die Verfassung gestattet ist, muß durch die Geschäftsordnung dafür gesorgt werden, daß die gesetzlichen Grenzen der freien Äußerung weder bei den Verhandlungen selbst, noch bei deren Bekanntmachung durch den Druck auf eine die Ruhe des einzelnen Bundesstaats oder des gesamten Deutschlands gebührende Weise überschritten werden." Diese Grundregeln schärfte ein Bundesbeschluß vom 16. August 1824 nochmals ein. Die Unlust aber, welche sich nunmehr der deutschen Höfe bemächtigt hatte, die Monarchenrechte zugunsten einer Repräsentation des Gesamtvolks einzuschränken, ließ für eine geraume Zeit den Art. 13 der Bundesakte in einer ganzen Reihe von Staaten gar nicht in dem Sinne, in welchem er anfangs geplant war, zur Vollziehung kommen; namentlich blieb in den größeren Staaten Norddeutschlands: in Preußen, im Königreich Sachsen, in Kurhessen, in Hannover, die gehörige Vollziehung des Art. 13 der Bundesakte ausgesetzt.

Einen erneuten Anstoß erhielt die konstitutionelle Bewegung in Deutschland erst 1830 durch die Pariser Julirevolution. Es verstanden sich nunmehr drei größere Staaten Norddeutschlands zur Einführung einer konstitutionellen Verfassung: Kurhessen, das Königreich Sachsen und Hannover. In Kurhessen waren die alten Landstände durch die Katastrophe von 1806 und die Errichtung des Königreichs Westfalen in Wegfall gekommen, aber im Jahre 1814 unter Hinzuziehung von Vertretern des Bauernstandes restauriert. Das Zustandekommen einer förmlichen Konstitution verzögerte sich aber unter vielfachen Streitigkeiten zwischen dem Kurfürsten und den Ständen, bis eine Verordnung vom 19. September 1830 einen neuen Landtag einberief. Mit diesem vereinbarte Kurfürst Wilhelm II. die Verfassungsurkunde vom 5. Januar 1831. Ähnlich erfolgte im Königreich Sachsen, wo die alten Landstände gar nicht aufgehoben waren, und im Königreich Hannover, wo dieselben nach der Vertreibung der Franzosen restauriert waren, durch Vereinbarung zwischen Regierung und den bisherigen Ständen die Errichtung einer förmlichen Konstitution vom 4. September 1831 bzw. vom 26. September 1833. Die norddeutschen Konstitutionen teilten dieselben Grundzüge mit den süddeutschen: auch sie gingen davon aus, daß der Landesfürst an sich alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinige, beschränkten denselben aber bei der Ausübung des Gesetzgebungs- und Besteuerungsrechts zugunsten einer Volksrepräsentation, die im wesentlichen aus Abgeordneten des Großgrundbesitzes, des Bürger- und des Bauernstandes zusammengesetzt war. Die sächsische und die hannoversche Verfassungsurkunde hatten dabei die Volksrepräsentation nach dem Zweikammersystem formiert. Sämtliche drei Verfassungen bestimmten aber trotz der Gentzschen Lehre, daß jeder Abgeordnete das ganze Land vertrete und lediglich nach seinem Gewissen zu stimmen verpflichtet sei. Gegenüber dieser Auffrischung der konstitutionellen Bewegung begnügte sich der Frankfurter Bundestag durch Beschluß vom 28. Juni 1832 unter Hinweis auf Art. 57 der Wiener Schlußakte daran zu erinnern, daß nach Bundesrecht der Landesfürst bei Einführung einer Verfassung in einem deutschen Staate im Besitze der gesamten Staatsgewalt bleiben müsse und nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden könne. Da aber jene norddeutschen Verfassungen gegen

den vom Bundestag aufgestellten Grundsatz nicht verstießen, bot sich für den Bundestag keine Gelegenheit zum Einschreiten. Der hannoverschen Verfassung vom 26. September 1833 war aber kein langes Leben beschieden. König Ernst August, der im Juni 1837 den Thron bestieg, hob die Verfassung, weil bei deren Zustandekommen eine Verletzung der agnatischen Rechte stattgefunden habe, eigenmächtig auf. Der Bundestag ließ diesen Gewaltakt ruhig geschehen, und so setzte es Ernst August nach Verhandlungen mit den alten, von ihm einberufenen Landständen durch, daß an die Stelle der Verfassung von 1833 das seinen Wünschen mehr entsprechende Landesverfassungsgesetz vom 6. August 1840 trat, welches aber Hannover den Charakter einer konstitutionellen Monarchie beließ.

Dem Preußenstaat war nicht lange ein ruhiges Dahinleben auf der zu Ende des 18. Jahrh. im Allgemeinen Landrecht geschaffenen Rechtsbasis beschert. In die Strudel der französischen Revolutionsepoche hineingerissen, erlebte Preußen die Katastrophe von 1806/1807, welche der Schöpfung Friedrich des Großen für immer den Garaus zu machen schien. Und doch war es, wie die rasche Wiedererhebung Preußens zeigt, mehr eine unglückselige Verkettung einer Reihe äußerer Umstände, als eine totale Verrottung der privaten und öffentlichen Zustände im Preußenlande, welche zu dem damaligen schmählichen Niederbruch führte. Der erste äußere Anlaß zu dem damaligen Unglück Preußens lag in der totalen Ungleichheit der geistigen Kräfte der Führung auf preußischer und auf gegnerischer Seite. Auf französischer Seite ein Napoleon, auf dem Gebiete der Feldherrnkunst, wie der allgemeinen Staatsverwaltung ein Genie allerersten Ranges — auf preußischer Seite Friedrich Wilhelm III., nur ein Mann von beschränktem Gesichtskreis trotz aller liebenswürdiger Züge seines privaten Wesens, ein Mann, der, bevor ihn das Unglück ein anderes lehrte, im Bewußtsein seiner bescheidenen Gaben und doch voll Gefühl für seine königliche Stellung selbständige Naturen in seiner Nähe nicht duldete und bequemen subalternen Geistern willig sein Ohr lieh. „Wie der Herr, so das Gescherr" — wie der König, so auch die an der Spitze der Geschäfte stehenden Generale und Minister. Obwohl seit Friedrich Wilhelms III. Thronbesteigung bis zur Katastrophe von 1806 mehrere lange Jahre verflossen — hinreichend Zeit, [illegible] durch die veränderten Zeitverhältnisse dringend gebotenen

Reformen auf militärischem und zivilem Gebiet vorzunehmen —, ließ man diese kostbare Zeit vollkommen ungenutzt verstreichen. Der Anblick der neuen von den französischen Revolutionsheeren und dann von Napoleon mit Meisterschaft gehandhabten Kriegstaktik vermochte bei den führenden preußischen Militärs nicht den Glauben an die alleinige Richtigkeit der friderizianischen Taktik zu erschüttern. So tapfer sich auch beim Zusammenstoß mit den französischen Truppen der gemeine preußische Soldat schlug — in der Führung riß auf preußischer Seite gegenüber den ungewohnten Verhältnissen eine Kopflosigkeit ohnegleichen ein. Auch in der Zivilverwaltung hatten gerade die Eigenschaften Friedrich Wilhelms III. Verhältnisse entstehen lassen, die in der Stunde der Gefahr von der äußersten Verderblichkeit für das gesamte preußische Staatswesen wurden. Obwohl die äußerlich an die Spitze der Geschäfte berufenen Minister dem formalen Recht nach und gegenüber der öffentlichen Meinung die Verantwortung für die Maßnahmen der Staatsregierung zu tragen hatten, entzog Friedrich Wilhelm III. sich für die Regel der persönlichen Verhandlung mit den Ministern und entschied auf Vortrag der Kabinettsräte, die trotz ihrer unverantwortlichen Stellung die eigentliche Staatsleitung an sich zu ziehen verstanden. Gerade in der letzten Zeit vor der Katastrophe von 1806 hatte der König sich mit Kabinettsräten von recht fragwürdiger Vertrauenswürdigkeit umgeben. Infolge der Wirtschaft der Kabinettsräte entwöhnten sich die preußischen Minister jener Zeit des Gefühls der eigenen Verantwortlichkeit, und wenn man auch hin und wieder über die Tätigkeit des Kabinetts mit Bescheidenheit zu räsonnieren sich erlaubte, so tröstete man sich schließlich doch mit dem Worte des Ministers von Struensee: „Einige Zeit wird die Pastete wohl noch halten." Nach den ersten Unglücksschlachten regte sich denn auch bei den preußischen Zivilministern nicht entfernt der Gedanke, aus eigener Initiative an eine Organisation der noch immer in reichem Maße vorhandenen Widerstandskräfte Preußens heranzutreten. Die preußischen Zivilminister in Berlin leisteten Napoleon willig den Huldigungseid und Gegenstand ihrer vornehmlichen Sorge war der Fortbezug des Gehalts. Als das Hauptgebrechen Preußens offenbarte aber die Katastrophe von 1806 die durch das Allgemeine Landrecht gesetzlich sanktionierte kastenmäßige Gliederung des Preußenvolks in die drei Geburtsstände,

und Regulierung sämtlicher zur Staatsverwaltung notwendiger Abgaben; 2. das Recht der Einwilligung bei neu zu erlassenden allgemeinen Landesgesetzen; 3. das Recht der Mitaufsicht über die Verwendung der Steuern zu allgemeinen Staatszwecken; 4. das Recht der Beschwerdeführung, insbesondere in Fällen der Malversation der Staatsdiener und der sich ergebenden Mißbräuche jeder Art. Allein diese konstitutionellen Bestrebungen scheiterten eben an dem Widerstand der bayrischen und württembergischen Regierung. Zwar die Notwendigkeit der Einführung landständischer Verfassungen vermochten Bayern und Württemberg im Hinblick auf die allgemeine Stimmung in Deutschland nicht in Abrede zu stellen. Sie sträubten sich aber, der Bundesgewalt gegenüber eine Verpflichtung über das Maß der den neuen Landständen einzuräumenden Befugnisse zu übernehmen, weil damit ein schwerer Einbruch in ihre Souveränitätsrechte geschehe. Bayern erklärte: Der — bayrische — König habe schon früher beschlossen, seinen Staaten selbständig eine angemessene Verfassung zu geben. Die Kunde von der plötzlichen Wiederkehr Napoleons von Elba gebot den Mächten erneuten Zusammenschluß gegen den Weltfriedensstörer und rasche Beendigung der über Deutschlands Reorganisation gepflogenen Verhandlungen. So begnügte man sich, Art. 13 deutscher Bundesakte zu sagen: „In allen deutschen Staaten wird eine landständische Verfassung stattfinden."

Die landständische Verfassungsfrage war damit eine partikular-staatliche geworden: es kam darauf an, wie sich nun die einzelstaatlichen Regierungen zu den in betreff der Erneuerung des landständischen Prinzips in Deutschland gang und gäbe gewordenen Wünschen stellen würden. In der Tat gingen alsbald in den auf die endgültige Niederwerfung Napoleons folgenden Friedensjahren die süddeutschen und mitteldeutschen Regierungen zur Adoption der konstitutionellen Idee vor. Neben die Gewalt des Landesfürsten trat ein Landtag, der als die Repräsentation der Gesamtheit der Regierten eine bestimmte Mitwirkung namentlich auf dem Gebiete der Gesetzgebung und Besteuerung übte, und zwar wurde beides, die Rechtsstellung des Landesfürsten sowohl, wie die des Landtags, durch die Satzungen einer förmlichen Verfassungsurkunde dauerhaft für die Zukunft umgrenzt. Es entstand in Bayern die Verfassung vom 26. Mai 1818, in Baden die Verfassung vom 22. August

1818, in Württemberg die Verfassung vom 25. September 1819, in Hessen-Darmstadt die Verfassung vom 17. Dezember 1820, desgleichen der waldeckische Landesvertrag vom 19. April 1816 und das weimarsche Grundgesetz vom 5. Mai 1816. Als erste deutsche Verfassung war schon vor Abschluß der Wiener Kongreßarbeit die nassauische von 1814 verkündet worden. Alle diese Staatsgrundgesetze drückten den betreffenden Staaten den Charakter konstitutioneller Monarchien auf. Der Landesfürst blieb Träger der Staatsgewalt, auch an sich des Gesetzgebungs- und Besteuerungsrechts und nur quoad exercitium schränkten ihn nach Maßgabe der formellen Konstitution die Befugnisse des Landtags ein. Die Landtage bestanden nach Maßgabe der damaligen Berufsgliederung der Staatsangehörigen im wesentlichen aus den Abgeordneten des Großgrundbesitzes, des Bürger- und des Bauernstandes. In Bayern, Württemberg, Baden, Hessen-Darmstadt war der Landtag nach dem Zweikammersystem formiert. Zur Sicherung indessen der Verpflichtung des einzelnen Landtagsmitgliedes als Vertreter der regierten Gesamtheit nach freier Überzeugung und ohne Rücksicht auf Mandate der Wählerschaft zu stimmen, wurde ein entsprechender Eid vorgeschrieben. Der durch die württembergische Verfassung für die einzelnen Ständeglieder vorgeschriebene Eid wies den Leistenden ausdrücklich auch darauf hin, in der Ständeversammlung nicht das mit dem Wohl des Landes „unzertrennlich" verbundene „Wohl des Königs" zu vergessen (§ 163): eine Ergänzung der der neuen ständischen Bildung innewohnenden Grundidee, die bei dem strammen monarchischen Zuschnitt des deutschen Staatswesens erklärlich war.

§ 8. Die Hemmung der konstitutionellen Bewegung in Deutschland. Die Anfänge der konstitutionellen Idee in Preußen.

In die Entwicklung des konstitutionellen Lebens, welche in Deutschland begonnen hatte, brachten die Karlsbader Konferenzen des Jahres 1819 einen grellen Mißton. Das lockere Band der Einigung, welches die Bundesakte vom 8. Juni 1815 für die deutschen Volksstämme geschaffen, genügte nicht einem großen Teile der Nation, ebensowenig befriedigte namentlich

im Westen Deutschlands, wo man den Einflüssen französischer Anschauungen näher war, das langsam scheinende Fortschreiten der Verfassungsbewegung. Der Kämpen der Freiheitskriege, die von den Schlachtfeldern Frankreichs in das Elend deutscher Kleinstaaterei zurückgekehrt waren, bemächtigte sich unter dem niederdrückenden Einerlei des Werktags vielfach dumpfe Niedergeschlagenheit. Noch fehlte aber bei dem ruhigen Temperament der deutschen Bevölkerung viel, daß die um sich greifende Unzufriedenheit einen entschieden gefahrdrohenden Charakter annahm. Da rief Sands Bluttat, die Tat eines einzelnen Fanatikers, panischen Schrecken an den deutschen Höfen hervor. Geflissentlich nährten diesen Schrecken Metternich und seine Gehilfen. Man fabelte von einer über ganz Deutschland verbreiteten Verschwörung, gerichtet auf Ermordung und Verjagung der Landesfürsten und Errichtung der Republik. Auf österreichische Anregung hin versammelten sich in Karlsbad die Vertreter der wichtigeren deutschen Regierungen, um im geheimen über die Beruhigung Deutschlands Rats zu pflegen. Die Karlsbader Diplomaten einigten sich im August 1819 über eine Reihe von Beschlüssen, die gegen den Mißbrauch der Presse und auf eine strengere Überwachung der Universitäten und der demagogischen Umtriebe gerichtet waren und von der Frankfurter Bundesversammlung einstimmig am 20. Sept. 1819 zu Bundesgesetzen erhoben wurden. Gegenüber der konstitutionellen Staatsform an sich zeitigten die Karlsbader Beratungen keine positiven Maßnahmen, aber es bildete sich fortan in dieser Hinsicht ein erheblicher Stimmungswechsel in den Kreisen der deutschen Regierungen. Hier in Karlsbad wurde den versammelten Diplomaten ein Aufsatz des K. K. Hofrats von Gentz vorgelegt, welcher in Anknüpfung an Art. 13 der Bundesakte sich über den Unterschied einer „landständischen" und einer „Repräsentativ"-Verfassung verbreitete. Man hatte bisher — und zwar auch von seiten der Regierungen — beide Ausdrücke promiscue gebraucht und gerade auch unter einer landständischen Verfassung im Sinne des Art. 13 der Bundesakte eine Verfassung verstanden, welche den Landesfürsten als Träger der gesamten Staatsgewalt ansah, aber ihn bei der Ausübung gewisser Rechte — namentlich der Gesetzgebung und Besteuerung — an die Mitwirkung einer Repräsentation des beherrschten Gesamtvolks band. Nun belehrte Gentz die versammelten

Diplomaten, welch ein Grundunterschied zwischen einer landständischen Verfassung, von welcher der Art. 13 der Bundesakte allein spreche, und zwischen einer Repräsentativverfassung bestehe. In einer landständischen Verfassung, welche allein der historischen Überlieferung in Deutschland entspreche — erklärte Gentz —, träten aus den natürlichen Gliederungen der Bevölkerung hervorgehende, auf eigenen Füßen stehende Körperschaften auf, um in Wahrnehmung der eigenen Rechte entweder unmittelbar oder durch Abgeordnete an der Gesetzgebung teilzunehmen, jedoch so, daß der Fürst nicht aufhöre, der oberste Gesetzgeber und Haupt der gesamten Staatsverwaltung zu sein. Dagegen hätten in einer Repräsentativverfassung, wie sie die neuere Richtung verstehe, bestimmte Volksangehörige, welche zur unmittelbaren Teilnahme an der Gesetzgebung und an den wichtigsten Geschäften der Staatsverwaltung, also unter Beseitigung des Grundsatzes, daß der Fürst allein Träger der einen Staatsgewalt, berufen seien, nicht die Gerechtsame und das Interesse einzelner Stände zu vertreten, sondern die Gesamtmasse des Volks vorzustellen, und darum liege einer Repräsentativverfassung stets in letzter Instanz die Idee der Volkssouveränität zugrunde. Vermöge dieser ihrer Grundidee, sowie vermöge ihrer gefährlichen Attribute, der Gewaltenteilung, der Volkswahl, der allgemeinen Gleichheit vor dem Gesetz, der Ministerverantwortlichkeit, der Öffentlichkeit der Verhandlungen, der unbeschränkten Preßfreiheit usw., führe eine Repräsentativverfassung stets zum Ruin des Staats und zur Anarchie. Da Art. 13 d. Bundesakte lediglich von einer landständischen Verfassung rede, hätten die Gliedstaaten auch nur die Pflicht, eine Verfassung im ersteren Sinne zu geben, einer Repräsentativverfassung im zuletzt gekennzeichneten Sinne müßten sie sich durchaus fernhalten. Diese Deduktion von Gentz war die wohlerklärliche Reaktion wider den von einigen deutschen konstitutionellen Doktrinären (Vgl. Rotteck, Ideen über Landstände, 1819) in jener Zeit unternommenen Versuch, unter Verleugnung der historischen Entwicklung der deutschen Staaten und des daselbst eingetretenen Rechtsstandes naturrechtlich-französisch-revolutionäre Ideen in das deutsche Verfassungsleben einzuschmuggeln. Befangen von der Vorstellung, daß der Sitz aller öffentlichen Gewalt rechtmäßigerweise nur das Volk sein könne, stellten diese Doktrinäre auch die deutschen Fürsten lediglich als die Delegatare des souveränen Volkswillens hin

und verlangten, daß die Landtage, gegen deren Einrichtung man in deutschen Regierungskreisen anfangs nichts hatte, zur unmittelbaren Mitträgerschaft des Gesetzgebungsrechts, mithin der Staatsgewalt zuzulassen seien. Selbst die Bestimmungen der bereits vorhandenen deutschen Verfassungen, welche den Fürsten bei der Gesetzgebung an die positive Zustimmung eines Landtags banden und dabei aussprachen, der Landtag und jedes einzelne Mitglied desselben vertrete das gesamte (regierte) Volk, wurden von dieser Seite dahin interpretiert, daß damit den Abgeordneten als einzelnen und in ihrer Gesamtheit, als der wahren Repräsentanz des eigentlich berechtigten Gesamtvolks, ein unmittelbarer Anteil an dem staatlichen Gesetzgebungsrecht und somit die Mitträgerschaft der Staatsgewalt gewährt worden. Eine Reaktion vom Boden des positiven deutschen Staatsrechts, welches damals nur den Fürsten als den alleinigen Träger der ungeteilten Staatsgewalt kannte und nur eine Beschränkung der Ausübung einzelner Monarchenrechte zulassen mochte, konnte gegenüber einer derartigen Anschauungsweise nicht ausbleiben. Immerhin war das Verfahren von Gentz selbst nicht einwandsfrei. Seine Ausführungen, die unter Berufung auf den Ausweis der Geschichte einen scharfen Gegensatz zwischen einer landständischen und einer Repräsentativverfassung konstruierten, beruhten selbst sowohl auf einer Verdrehung der geschichtlichen Wahrheit, wie auf einer Mißdeutung des allgemeinen in Deutschland sich zeigenden Verlangens nach Landtagen, welche hinfort das Gesamtvolk zu vertreten hätten. Die alten Landstände als Korporation besaßen freilich im Stadium ihrer vollen Ausbildung die Repräsentationsbefugnis hinsichtlich der Territorialbewohnerschaft, jedoch nicht in dem Sinne, daß sie die eigentlich dieser zustehenden Gerechtsame auszuüben hätten: sie vermochten kraft eigenen, ursprünglichen Rechts durch ihre Stimme die außerhalb der landständischen Korporation befindlichen Territorialinsassen zu verpflichten. Die alten Landstände haben diese ihre rechtliche facultas materiell bald im Interesse des Allgemeinwohls, bald im selbstsüchtigen Standesinteresse geübt. Doch war das tatsächliches Geschehnis und keinesfalls bestand eine verfassungsrechtliche Bestimmung für die alten Landstände, nur zur Wahrung der eigenen, speziell ständischen Gerechtsame und Interessen berufen zu sein. Gerade die Erinnerung an die selbstsüchtige Interessenwirtschaft der alten Landstände in

der letzten Periode ihres Niedergangs hatte im zweiten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts, als das Bedürfnis einer verfassungsmäßigen Einschränkung der bisher absoluten Fürstengewalt in Deutschland allgemein anerkannt war, wesentlich mit den Wunsch hervorgerufen, daß die neuen Landtage und deren einzelne Mitglieder mit dem Wohle der Gesamtheit in feste Verbindung zu setzen seien. Das sollte eben durch Aufstellung des eventuell eidlich einzuschärfenden Grundsatzes geschehen, daß jedes einzelne Landtagsmitglied ohne Rücksicht auf den eigenen Berufsstand und auf Instruktionen der Wählerschaft sich schlechthin als Vertreter des — regierten — Gesamtvolks anzusehen habe.*) Die Repräsentation, welche hiernach dem einzelnen Landtagsmitglied hinsichtlich der regierten Masse zustehen sollte, war — abgesehen von den Vorstellungen vereinzelter Doktrinäre — im Grunde nur als eine Interessenrepräsentation, nicht als eine Repräsentation im Rechte gemeint, und hatte daher mit der Idee der Volkssouveränität in Wahrheit nichts zu tun. Im Anschluß an den hergebrachten Sprachgebrauch hatte man bisher arglos auf die solchergestalt zeitgemäß zu organisierende Volksvertretung den alten Namen „Landstände" angewandt, und in gleichem Sinn hatte Art. 13 d. Bundesakte eine „landständische Verfassung" in allen Einzelstaaten verheißen. Durch künstliche Aufbauschung eines angeblich fundamentalen Unterschiedes zwischen einer durch die deutsche Überlieferung allein geheiligten „landständischen" Verfassung und einer revolutionär gefärbten Repräsentativverfassung versuchte nun Gentz einen Umschwung in der deutschen Verfassungsbewegung herbeizuführen.

Die Gentzsche Theorie fand in der Tat bei den Karlsbader Diplomaten und dann auch bei den deutschen Höfen großen Anklang und bewirkte eine starke Abkühlung der bis-

*) Freilich war das Resultat der modernen Staatrechtswissenschaft, daß der Staat das einheitlich organisierte Volk ist und daß eine Identität von Staat und Volk besteht, damals noch nicht von der Allgemeinheit klar erfaßt. Man löste vielfach den monarchischen Staat in die juristische Zweiheit von Fürst und Volk auf und der Text mancher deutscher Verfassungen aus der ersten konstitutionellen Zeit lautet so, als ob der einzelne Abgeordnete und der Landtag juristischer Repräsentant des besonderen Rechtssubjekts „Volk" sei. Aber da gleichzeitig dem Landtag und jedem Mitgliede desselben positiv volle Freiheit nach unten hin gewährleistet wird, zeigt es sich, daß im Grunde doch nur eine Interessenrepräsentation gewollt war.

herigen verfassungsfreundlichen Gesinnung der deutschen Regierungen. Aus Furcht vor dem vorgespiegelten Prinzip der Volkssouveränität wollte man nunmehr zu einem großen Teil von einer Repräsentation der Gesamtheit der Staatsangehörigen, sowie von einer förmlichen Konstitution für den Gesamtstaat, welche gleichsam den Anschein eines neuen naturrechtlichen Staatsgründungsvertrages hervorrufe, nichts mehr wissen und hielt sich durch Art. 13 der Bundesakte höchstens für verpflichtet, Stände in „feudalem Sinne", lediglich zur Vertretung der eigenen Rechte, einzuführen. Die bereits zustandegekommenen konstitutionellen Verfassungen Süddeutschlands wurden zwar nicht aufgehoben, aber die Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820 betonte bereits in der Verfassungsfrage sehr entschieden das sogenannte monarchische Prinzip, welches dem verpönten Prinzip der Volkssouveränität entgegengestellt wurde und in jedem Fall gewahrt werden sollte. Im Hinblick auf Art. 13 der Bundesakte erkannte die Schlußakte zwar eine Verpflichtung der Regierungen, den Art. 13 zur Vollziehung zu bringen, an; sie überließ aber im übrigen den Landesfürsten die Ordnung dieser inneren Landesangelegenheit und verlangte dabei nur die Einhaltung folgender Grundregeln: Art. 57: „Da der Deutsche Bund, mit Ausnahme der Freien Städte, aus souveränen Fürsten besteht, so muß, dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge, die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupt des Staates vereinigt bleiben, und der Souverän kann durch eine ständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden" (Formulierung des monarchischen Prinzips); Art. 59: „Wo die Öffentlichkeit landständischer Verhandlungen durch die Verfassung gestattet ist, muß durch die Geschäftsordnung dafür gesorgt werden, daß die gesetzlichen Grenzen der freien Äußerung weder bei den Verhandlungen selbst, noch bei deren Bekanntmachung durch den Druck auf eine die Ruhe des einzelnen Bundesstaats oder des gesamten Deutschlands gebührende Weise überschritten werden." Diese Grundregeln schärfte ein Bundesbeschluß vom 16. August 1824 nochmals ein. Die Unlust aber, welche sich nunmehr der deutschen Höfe bemächtigt hatte, die Monarchenrechte zugunsten einer Repräsentation des Gesamtvolks einzuschränken, ließ für eine geraume Zeit den Art. 13 der Bundesakte in einer ganzen Reihe von Staaten gar nicht in dem Sinne, in welchem er anfangs geplant war, zur Vollziehung kommen; namentlich blieb in den größeren Staaten Norddeutschlands: in Preußen, im Königreich Sachsen, in Kurhessen, in Hannover, die gehörige Vollziehung des Art. 13 der Bundesakte ausgesetzt.

Einen erneuten Anstoß erhielt die konstitutionelle Bewegung in Deutschland erst 1830 durch die Pariser Julirevolution. Es verstanden sich nunmehr drei größere Staaten Norddeutschlands zur Einführung einer konstitutionellen Verfassung: Kurhessen, das Königreich Sachsen und Hannover. In Kurhessen waren die alten Landstände durch die Katastrophe von 1806 und die Errichtung des Königreichs Westfalen in Wegfall gekommen, aber im Jahre 1814 unter Hinzuziehung von Vertretern des Bauernstandes restauriert. Das Zustandekommen einer förmlichen Konstitution verzögerte sich aber unter vielfachen Streitigkeiten zwischen dem Kurfürsten und den Ständen, bis eine Verordnung vom 19. September 1830 einen neuen Landtag einberief. Mit diesem vereinbarte Kurfürst Wilhelm II. die Verfassungsurkunde vom 5. Januar 1831. Ähnlich erfolgte im Königreich Sachsen, wo die alten Landstände gar nicht aufgehoben waren, und im Königreich Hannover, wo dieselben nach der Vertreibung der Franzosen restauriert waren, durch Vereinbarung zwischen Regierung und den bisherigen Ständen die Errichtung einer förmlichen Konstitution vom 4. September 1831 bzw. vom 26. September 1833. Die norddeutschen Konstitutionen teilten dieselben Grundzüge mit den süddeutschen: auch sie gingen davon aus, daß der Landesfürst an sich alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinige, beschränkten denselben aber bei der Ausübung des Gesetzgebungs- und Besteuerungsrechts zugunsten einer Volksrepräsentation, die im wesentlichen aus Abgeordneten des Großgrundbesitzes, des Bürger- und des Bauernstandes zusammengesetzt war. Die sächsische und die hannoversche Verfassungsurkunde hatten dabei die Volksrepräsentation nach dem Zweikammersystem formiert. Sämtliche drei Verfassungen bestimmten aber trotz der Gentzschen Lehre, daß jeder Abgeordnete das ganze Land vertrete und lediglich nach seinem Gewissen zu stimmen verpflichtet sei. Gegenüber dieser Auffrischung der konstitutionellen Bewegung begnügte sich der Frankfurter Bundestag durch Beschluß vom 28. Juni 1832 unter Hinweis auf Art. 57 der Wiener Schlußakte daran zu erinnern, daß nach Bundesrecht der Landesfürst bei Einführung einer Verfassung in einem deutschen Staate im Besitze der gesamten Staatsgewalt bleiben müsse und nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden könne. Da aber jene norddeutschen Verfassungen gegen

den vom Bundestag aufgestellten Grundsatz nicht verstießen, bot sich für den Bundestag keine Gelegenheit zum Einschreiten. Der hannoverschen Verfassung vom 26. September 1833 war aber kein langes Leben beschieden. König Ernst August, der im Juni 1837 den Thron bestieg, hob die Verfassung, weil bei deren Zustandekommen eine Verletzung der agnatischen Rechte stattgefunden habe, eigenmächtig auf. Der Bundestag ließ diesen Gewaltakt ruhig geschehen, und so setzte es Ernst August nach Verhandlungen mit den alten, von ihm einberufenen Landständen durch, daß an die Stelle der Verfassung von 1833 das seinen Wünschen mehr entsprechende Landesverfassungsgesetz vom 6. August 1840 trat, welches aber Hannover den Charakter einer konstitutionellen Monarchie beließ.

Dem Preußenstaat war nicht lange ein ruhiges Dahinleben auf der zu Ende des 18. Jahrh. im Allgemeinen Landrecht geschaffenen Rechtsbasis beschert. In die Strudel der französischen Revolutionsepoche hineingerissen, erlebte Preußen die Katastrophe von 1806/1807, welche der Schöpfung Friedrich des Großen für immer den Garaus zu machen schien. Und doch war es, wie die rasche Wiedererhebung Preußens zeigt, mehr eine unglückselige Verkettung einer Reihe äußerer Umstände, als eine totale Verrottung der privaten und öffentlichen Zustände im Preußenlande, welche zu dem damaligen schmählichen Niederbruch führte. Der erste äußere Anlaß zu dem damaligen Unglück Preußens lag in der totalen Ungleichheit der geistigen Kräfte der Führung auf preußischer und auf gegnerischer Seite. Auf französischer Seite ein Napoleon, auf dem Gebiete der Feldherrnkunst, wie der allgemeinen Staatsverwaltung ein Genie allerersten Ranges — auf preußischer Seite Friedrich Wilhelm III., nur ein Mann von beschränktem Gesichtskreis trotz aller liebenswürdiger Züge seines privaten Wesens, ein Mann, der, bevor ihn das Unglück ein anderes lehrte, im Bewußtsein seiner bescheidenen Gaben und doch voll Gefühl für seine königliche Stellung selbständige Naturen in seiner Nähe nicht duldete und bequemen subalternen Geistern willig sein Ohr lieh. „Wie der Herr, so das Gescherr" — wie der König, so auch die an der Spitze der Geschäfte stehenden Generale und Minister. Obwohl seit Friedrich Wilhelms III. Thronbesteigung bis zur Katastrophe von 1806 mehrere lange Jahre verflossen — hinreichend Zeit, die durch die veränderten Zeitverhältnisse dringend gebotenen

Reformen auf militärischem und zivilem Gebiet vorzunehmen —, ließ man diese kostbare Zeit vollkommen ungenutzt verstreichen. Der Anblick der neuen von den französischen Revolutionsheeren und dann von Napoleon mit Meisterschaft gehandhabten Kriegstaktik vermochte bei den führenden preußischen Militärs nicht den Glauben an die alleinige Richtigkeit der friderizianischen Taktik zu erschüttern. So tapfer sich auch beim Zusammenstoß mit den französischen Truppen der gemeine preußische Soldat schlug — in der Führung riß auf preußischer Seite gegenüber den ungewohnten Verhältnissen eine Kopflosigkeit ohnegleichen ein. Auch in der Zivilverwaltung hatten gerade die Eigenschaften Friedrich Wilhelms III. Verhältnisse entstehen lassen, die in der Stunde der Gefahr von der äußersten Verderblichkeit für das gesamte preußische Staatswesen wurden. Obwohl die äußerlich an die Spitze der Geschäfte berufenen Minister dem formalen Recht nach und gegenüber der öffentlichen Meinung die Verantwortung für die Maßnahmen der Staatsregierung zu tragen hatten, entzog Friedrich Wilhelm III. sich für die Regel der persönlichen Verhandlung mit den Ministern und entschied auf Vortrag der Kabinettsräte, die trotz ihrer unverantwortlichen Stellung die eigentliche Staatsleitung an sich zu ziehen verstanden. Gerade in der letzten Zeit vor der Katastrophe von 1806 hatte der König sich mit Kabinettsräten von recht fragwürdiger Vertrauenswürdigkeit umgeben. Infolge der Wirtschaft der Kabinettsräte entwöhnten sich die preußischen Minister jener Zeit des Gefühls der eigenen Verantwortlichkeit, und wenn man auch hin und wieder über die Tätigkeit des Kabinetts mit Bescheidenheit zu räsonnieren sich erlaubte, so tröstete man sich schließlich doch mit dem Worte des Ministers von Struensee: „Einige Zeit wird die Pastete wohl noch halten." Nach den ersten Unglücksschlachten regte sich denn auch bei den preußischen Zivilministern nicht entfernt der Gedanke, aus eigener Initiative an eine Organisation der noch immer in reichem Maße vorhandenen Widerstandskräfte Preußens heranzutreten. Die preußischen Zivilminister in Berlin leisteten Napoleon willig den Huldigungseid und Gegenstand ihrer vornehmlichen Sorge war der Fortbezug des Gehalts. Als das Hauptgebrechen Preußens offenbarte aber die Katastrophe von 1806 die durch das Allgemeine Landrecht gesetzlich sanktionierte kastenmäßige Gliederung des Preußenvolks in die drei Geburtsstände,

den Adel-, den Bürger- und den Bauernstand, sowie den absoluten Ausschluß volkstümlicher Elemente von der Mitbestimmung der öffentlichen Angelegenheiten. Die letzten Friedensjahre vor der Katastrophe hatten in Preußen den Bürgerstand zu relativ hoher Wohlhabenheit gelangen lassen. Von der Basis gesicherter bürgerlicher Existenz aus und angeregt durch die Erscheinungen in Frankreich, begann der Bürgerstand in Preußen jetzt die dem Adel gesetzlich verbriefte Stellung als erster Ehrenstand des Staates als eine schreiende Ungerechtigkeit sich selbst gegenüber zu empfinden, und als die führenden Elemente in Militär und Zivil nunmehr schimpflich vor Napoleon zu kapitulieren sich entschlossen, begrüßten große Kreise der preußischen Bürgerschaft dies mit kaum verhehlter Schadenfreude als eine Niederlage des Adelsstandes selbst. Entwöhnt der selbsttätigen Mitbestimmung der öffentlichen Angelegenheiten durch eine alles bevormundende, sich unfehlbar dünkende Bureaukratie, empfand das Preußenvolk, soweit seine Angehörigen nicht wegen ihrer offiziellen Stellung oder infolge der Einquartierungslast mit dem eindringenden Franzosentum in Berührung kamen, das Unglück des Preußenstaats kaum als einen Schlag, den es selbst erlitten, und nachhaltige Besserung bewirkte auch nicht der Anblick des um seiner privaten Tugenden willen allverehrten, zur Flucht in die fernsten Gauen der Monarchie genötigten Herrscherpaars. Die in Berlin beim Eintreffen der ersten Unglücksbotschaften ausgegebene Parole „Ruhe ist die erste Bürgerpflicht" fand im ganzen Lande willige Beachtung. Aber da trotz der Schäden des damaligen preußischen Staatslebens der jähe Sturz Preußens doch mehr die Folge einer unvorhergesehenen Überraschung war, vermochte sich dasselbe relativ rasch wieder aufzurichten. Die selbständigen Naturen, die vorher im Hintergrunde hatten verharren müssen, übernahmen jetzt in der Militär- und Zivilverwaltung die Führung; ein Stein, ein Scharnhorst reorganisierten die Kräfte Preußens in zeitgemäßer Weise. Nach dem Tilsiter Friedensschluß an das Ruder der preußischen Regierung berufen, war Stein sofort bedacht, die neue Organisation des Staatswesens in solche Bahnen zu lenken, daß die Fehler des alten Regimes nicht mehr hervortreten konnten. Die Stelle der Vielregiererei der Bureaukratie sollte ein gesetzliches, auf grundsätzlicher Beteiligung des Staatsbürgertums an den öffentlichen Aufgaben beruhendes Regiment einnehmen; nur wenn in

den einzelnen der Nation ein Interesse an dem Schicksal des Staatsganzen erweckt werde, könne, sagte sich Stein, der Preußenstaat den Stürmen der Zukunft einigermaßen gefestigt entgegengehen. Sein Programm entwickelte Stein in einer Denkschrift vom 15. Oktober 1807: „Das zudringliche Eingreifen der Staatsbehörden in Privat- und Gemeindeangelegenheiten muß aufhören und dessen Stelle die Tätigkeit des Bürgers einnehmen, der nicht in Formen und Papieren lebt, sondern kräftig handelt, weil ihn seine Verhältnisse in das wirkliche Leben hineinrufen und zur Teilnahme an dem Gewirre der menschlichen Angelegenheiten nötigen. Hat eine Nation sich über den Zustand der Sinnlichkeit erhoben, hat sie sich eine bedeutende Masse von Kenntnissen erworben, genießt sie einen mäßigen Grad von Denkfreiheit, so richtet sie ihre Aufmerksamkeit auf ihre eigenen National- und Kommunalangelegenheiten. Räumt man ihr nun eine Teilnahme daran ein, so zeigen sich die wohltätigsten Äußerungen der Vaterlandsliebe und des Gemeingeistes, verweigert man ihr alles Mitwirken, so entsteht Mißmut und Unwille, der entweder auf mannigfaltige schädliche Art ausbricht oder durch gewaltsame, den Geist lähmende Maßregeln unterdrückt werden muß. Die arbeitenden und die mittleren Stände der bürgerlichen Gesellschaft werden alsdann verunedelt, indem ihre Tätigkeit ausschließend auf Erwerb und Genuß geleitet wird, die oberen Stände sinken in der öffentlichen Achtung durch Genußliebe und Müßiggang oder wirken nachteilig durch wilden, unverständigen Tadel der Regierung." Demgemäß erfolgte auch alsbald eine Reihe von Maßnahmen, welche sowohl die Grundlagen für die Heranziehung des Staatsbürgertums bei der Staatsverwaltung festlegten, als diese Heranziehung selbst regelten, und die Überzeugung von der Richtigkeit der Regierungsmaximen Steins wurzelte rasch so fest, daß man selbst nach dem Zurücktritt Steins von der Staatsleitung infolge seiner offenen Ächtung durch Napoleon im allgemeinen in seinem Geist zu organisieren und zu regieren fortfuhr. Zunächst fielen nunmehr in Preußen unter Steins niederreißender, aber zugleich neu aufbauender Hand die Schranken, welche das positive Recht im Allgemeinen Landrecht zwischen dem Adel-, Bürger- und Bauernstand aufgerichtet hatte. Das Edikt vom 9. Oktober 1807, den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigentums, sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner betreffend, machte durch Aufhebung der Erbuntertänigkeit Jahrhunderte altes Unrecht an dem Bauernstande gut und gab durch Verleihung der persönlichen Freiheit einer großen Klasse der Bevölkerung erst die Möglichkeit einer Existenz, die sie zur Anteilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten befähigte. Aber darüber hinaus hob das Edikt vom 9. Oktober 1807 auch die strenge Bindung

der einzelnen in den Rahmen derjenigen Stände, welchen sie durch Geburt angehörten, auf und stellte jedem einzelnen Preußen die Wahl seines Berufs, seiner Hantierung vollkommen frei: § 2. Jeder Edelmann ist ohne allen Nachteil seines Standes befugt, bürgerliche Gewerbe zu treiben, und jeder Bürger oder Bauer ist berechtigt, aus dem Bürger- in den Bauer- und aus dem Bauer- in den Bürgerstand zu treten. § 1. Jeder Einwohner unserer Staaten ist, ohne alle Einschränkung in Beziehung auf den Staat, zum eigentümlichen und Pfandbesitze unbeweglicher Grundstücke aller Art berechtigt; der Edelmann also zum Besitze nicht bloß adliger, sondern auch unadliger, bürgerlicher und bäuerlicher Güter aller Art, und der Bürger und Bauer zum Besitze nicht bloß bürgerlicher, bäuerlicher und anderer unadliger, sondern auch adliger Grundstücke, ohne daß der eine oder andere zu irgendeinem Gütererwerb einer besonderen Erlaubnis bedarf. § 12. Mit dem Martinitage 1810 hört alle Gutsuntertänigkeit in unseren sämtlichen Staaten auf. Nach dem Martinitage 1810 gibt es nur freie Leute." Den ersten durchgreifenden Anfang aber mit der Beteiligung des Staatsbürgertums an der Landesverwaltung machte darauf die neue Städteordnung vom 19. November 1808. Dieselbe gab den Städten die Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten und ihres Vermögens zurück, den Bürgern die Wahl der Stadtverordneten, diesen die der Magistrate. Die Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Polizei und Finanzbehörden vom 26. Dezember 1808 ordnete auch die Beiziehung einer Anzahl ständischer Repräsentanten bei den Bezirksregierungen an, und sprach sich dahin aus, daß es deren Bestimmung sei, die öffentliche Administration mit der Nation in nähere Verbindung zu setzen, den Geschäftsbetrieb mehr zu beleben und durch Mitteilung ihrer Sach-, Orts- und Personenkenntnis möglichst zu vereinfachen. Als Krönung des ganzen Gebäudes, das durch Beteiligung volkstümlicher Elemente an der öffentlichen Verwaltung errichtet werden sollte, dachten sich Stein und die Staatsmänner um ihn eine allgemeine Nationalrepräsentation. Steins — durch Schoen entworfenes — „politisches Testament" vom 24. November 1808 äußert sich hierüber folgendermaßen: „Es kam darauf an, die Disharmonie, die im Volke stattfindet, aufzuheben, den Kampf der Stände unter sich, der uns unglücklich machte, zu zernichten, gesetzlich die Möglichkeit aufzustellen, daß jeder im Volke seine Kräfte frei in moralischer Richtung entwickeln könne. Der letzte Rest der Sklaverei, die Erbuntertänigkeit, ist zernichtet, und der unerschütterliche Pfeiler jedes Thrones, der Wille freier Menschen, ist gegründet. Das unbeschränkte Recht zum Erwerb des Grundeigentums ist proklamiert, die Städte sind mündig erklärt... Das nächste Beförderungsmittel scheint mir eine allgemeine Nationalrepräsentation.

Heilig war mir und bleibe uns das Recht und die Gewalt unseres Königs. Aber damit dieses Recht und diese unumschränkte Gewalt das Gute wirken kann, was in ihr liegt, schien es mir notwendig, der höchsten Gewalt ein Mittel zu geben, wodurch sie die Wünsche des Volkes kennen lernen und ihren Bestimmungen Leben geben kann. Wenn dem Volke alle Teilnahme an den Operationen des Staates entzogen wird, wenn man ihm sogar die Verwaltung seiner Kommunalangelegenheiten entzieht, kommt es bald dahin, die Regierung teils gleichgültig, teils in einzelnen Fällen in Opposition mit sich zu betrachten. Daher ist Widerstreit oder wenigstens Mangel an gutem Willen bei Aufopferung für die Existenz des Staates. Wo Repräsentation des Staates unter uns bisher stattfand, war sie höchst unvollkommen eingerichtet. Mein Plan war daher, jeder aktive Staatsbürger, er besitze 100 Hufen oder eine, er betreibe Landwirtschaft oder Fabrikation oder Handel, er habe ein bürgerliches Gewerbe oder er sei durch geistige Bande an den Staat geknüpft, habe ein Recht zur Repräsentation... Von der Ausführung oder Beseitigung eines solchen Planes hängt Wohl oder Wehe unseres Staates ab; denn auf diesem Wege allein kann der Nationalgeist positiv erweckt und belebt werden." Selbst beim König Friedrich Wilhelm III. gelang es jetzt, die Überzeugung von der Notwendigkeit der Einführung einer Nationalrepräsentation zu erwecken, und zu wiederholten Malen verkündeten königliche Erlasse den Untertanen, des Königs Absicht gehe dahin, „nicht Repräsentanten der einzelnen Stände, sondern Repräsentanten des Landes zu haben, die sich über das einzelne Interesse des Standes, dem ihr Individuum angehört, hinwegzusetzen wissen, wenn von dem Wohle des Ganzen die Rede ist." Noch während des Befreiungskampfes erging dann die Verordnung, betreffend die zu bildende Repräsentation des Volkes, vom 22. Mai 1815, welche das demnächstige Inslebentreten einer Landesrepräsentation und einer Verfassungsurkunde für den preußischen Staat zu verbürgen schien: „Die Geschichte des preußischen Staates zeigt zwar, daß der wohltätige Zustand bürgerlicher Freiheit und die Dauer einer gerechten, auf Ordnung gegründeten Verwaltung in den Eigenschaften der Regenten und in ihrer Eintracht mit dem Volke bisher diejenige Sicherheit fanden, die sich bei der Unvollkommenheit und dem Unbestande menschlicher Einrichtungen erreichen läßt. Damit sie jedoch desto fester begründet, der preußischen Nation ein Pfand Unsers Vertrauens gegeben und der Nachkommenschaft die Grundsätze, nach welchen Unsere Vorfahren und Wir selbst die Regierung Unsers Reiches mit ernstlicher Vorsorge für das Glück Unserer Untertanen geführt haben, treu überliefert und vermittels einer schriftlichen Urkunde, als Verfassung des preußischen Reiches, dauerhaft bewahrt werden, haben Wir Nachstehendes beschlossen: § 1: Es soll eine Repräsentation des Volkes gebildet werden. — § 2: Zu diesem Zwecke sind: a) die Provinzialstände da, wo sie mit mehr oder minder Wirksamkeit vorhanden sind, herzustellen und dem Bedürfnisse der Zeit

gemäß einzurichten; b) wo gegenwärtig keine Provinzialstände vorhanden, sind sie anzuordnen. — § 3: Aus den Provinzialständen wird die Versammlung der Landesrepräsentanten gewählt, die in Berlin ihren Sitz haben soll. — § 4: Die Wirksamkeit der Landesrepräsentanten erstreckt sich auf die Beratung über alle Gegenstände der Gesetzgebung, welche die persönlichen und Eigentumsrechte der Staatsbürger, mit Einschluß der Besteuerung, betreffen." Zum Schluß verfügte die Verordnung vom 22. Mai 1815 die sofortige Einsetzung einer Kommission unter dem Vorsitz des Staatskanzlers, welche, gebildet aus Staatsbeamten und Provinzeingesessenen, die Aufgabe zugewiesen erhielt, sich zu beschäftigen: a) mit der Organisation der Provinzialstände; b) mit der Organisation der Landesrepräsentanten; c) mit der Ausarbeitung einer Verfassungsurkunde nach den aufgestellten Grundsätzen. Am 1. September 1815 sollte bereits der Zusammentritt der Kommission erfolgen.

Die Verordnung vom 22. Mai 1815 wurde der formelle Ausgangspunkt der konstitutionellen Bestrebungen in Preußen. Von verfassungsfreundlicher Seite hat man indessen später von der Verordnung einen Gebrauch gemacht, welcher der wahren Sachlage nicht entspricht. Als es sich herausstellte, daß das preußische Gouvernement nicht mehr mit dem früheren Feuereifer an dem Plane einer Nationalrepräsentation und einer formellen Verfassungsurkunde für den preußischen Gesamtstaat festhalte, verbreiteten liberale Wortführer (Joh. Jacoby, Das königliche Wort Friedrich Wilhelms III. Paris 1845) die Legende, daß der König nach der Rückkehr Napoleons von Elba das Gesetz vom 22. Mai 1815 erlassen „als Prämie für die dem Königshause vom Volk dargebrachten Opfer und als Aufforderung zu neuem Kampf". Diese Vermutung, daß die Verordnung vom 22. Mai 1815 nur ein durch die Not dem preußischen Königshaus entrissenes Geschenk an das Volk gewesen, ist schlechthin unhaltbar. Die Publikation der Verordnung erfolgte in der Gesetzsammlung erst am 8. Juli 1815, also am Tage nach dem Einzuge der siegreichen Preußen in Paris: der Erlaß der Verordnung war für die große Masse und namentlich für die im Felde stehenden Truppen bis dahin ein Geheimnis. Andererseits war die Verordnung nicht lediglich eine rein interne Verwaltungsanweisung des Königs an den Staatskanzler von Hardenberg (So v. Kamptz, Abhandlungen 1846, S. 216). Die Publikation der Verordnung in der Gesetzsammlung wurde entsprechend den damaligen Normen über die Gesetzespublikation (Verordnung vom 27. Oktober 1810, Verordnung vom 28. März 1811. Vgl. K.-O. vom 24. Juli 1826; Hubrich, Annalen 1904, S. 784) in den Regierungs-

amtsblättern (z. B. der ostpreußischen Regierung 1815, S. 315) „nach Titel, Datum und Nummer" angezeigt und dadurch ward der Untertanenschaft vorschriftsmäßig bekannt gegeben, daß der König einen Akt mit der Absicht der Rechtssetzung erlassen, soweit der publizierte Inhalt dieser Absicht adäquat war. Die Prüfung des Inhalts der Verordnung vom 22. Mai 1815 ergibt auch das Vorhandensein zweier rechtlich verschiedener Bestandteile. Die §§ 1—4 der Verordnung, welche die Bildung einer Volksrepräsentation, bestehend in Provinzialständen und einer Landesrepräsentantenversammlung, sowie das beratende Votum der letzteren betrafen, enthielten, weil eine Bindung des Königs nach außen gegenüber der Untertanenschaft, in der Tat Rechtsnormen und entsprachen also den Erfordernissen des echten Gesetzesbegriffs. Dagegen enthielten die §§ 5—8 über die Verfassungskommission und über die Vollziehung der Verordnung durch den Staatskanzler allerdings eine rein intern an diesen gerichtete Dienstanweisung des Königs. Demgemäß konnte der König seinen in letzter Hinsicht ausgesprochenen Willen beliebig — ohne formelle Aufhebung der §§ 5—8 der Verordnung durch einen entsprechenden Akt in der Gesetzsammlung — ändern, und solches ist auch demnächst geschehen. Die Verfassungskommission wurde schließlich unter Verzicht auf die unmittelbare Mitheranziehung von Provinzeingesessenen nur aus Staatsbeamten gebildet, und auch der projektierte Eröffnungstermin der Kommission, der 1. September 1815, wurde nicht gewahrt.

Nach dem zweiten Pariser Frieden gestaltete sich der Verlauf der Verfassungsbewegung in Preußen schwieriger, als man draußen im Publikum ahnte, als man es nach der verfassungsfreundlichen Haltung der preußischen Staatsmänner auf dem Wiener Kongreß selbst annehmen mochte. Die Seele der preußischen Verfassungsbewegung war in dieser Periode der Staatskanzler von Hardenberg; allerdings mußte er an seinem Lebensende sein Ziel unerreicht sehen. In Preußen hatte man nach Erlangung des Friedens selbst den neu mit der Monarchie vereinigten Landstrichen in den Besitzergreifungspatenten Anteilnahme an der künftigen Reichskonstitution verheißen. Indessen verzögerte sich zunächst gleich die Einsetzung der durch die Verordnung vom 22. Mai 1815 angekündigten Verfassungskommission. Die schwierige Aufgabe, in die verwirrten Verwaltungsverhältnisse der Monarchie, zu welcher polnische, schwedische,

sächsische Gebietsteile, sodann das katholische Rheinland hinzugekommen waren, ein wenig Ordnung hineinzubringen, nahm für die nächste Zeit alle Kräfte der Staatsregierung in Anspruch. Erst am 7. Juli 1817 trat die Verfassungskommission zusammen. Sie war im Gegensatz zu der Verordnung vom 22. Mai 1815 lediglich aus Staatsbeamten gebildet und nahm vom Staatskanzler die Mitteilung entgegen, daß der König auf die Einberufung von Provinzeingesessenen als Teilnehmer der Kommission verzichtet habe. Es sollten aber nach Anordnung des Königs drei Kommissare die Provinzen bereisen, um die dortigen Verfassungen und die Wünsche der Wohlgesinnten kennen zu lernen; nach dem Eingang der Berichte der Kommissare sollte die Kommission ihr Gutachten abgeben. Die Reise der Kommissare Altenstein, Beyme, Klewitz erfolgte im Spätsommer und Herbst 1817. Die Berichte der Kommissare, welche etwa 300 Notabeln um ihre Ansicht befragt, geben ein ziemlich getreues Bild der damaligen Anschauungen der gebildeten Klassen in Preußen. Ein entschiedener Volkswille, der von der Regierung stürmisch eine Nationalrepräsentation gefordert hätte, bestand damals nicht. Das Interesse des Volkes konzentrierte sich um die Lösung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten, welche durch die Opfer der Freiheitskriege und die Teuerungsjahre von 1816 und 1817 erzeugt waren. In der Verfassungsangelegenheit erwartete man alles von der Gnade des Königs. Provinzialstände wünschte man fast überall, einen Reichstag wünschten nur einzelne und zwar wesentlich deshalb, weil der König einen solchen verheißen habe und sein Wort eingelöst werden müsse. Nach der Rückkehr hinderten aber anderweitige Berufsgeschäfte die Kommissare an der sofortigen Erstattung ihrer Gutachten über die Verfassungsfrage und so ruhte dieselbe wiederum bis in das Jahr 1819. Da ward Anfangs 1819 Wilhelm von Humboldt in das preußische Ministerium berufen und erhielt hier die ständischen und Kommunalangelegenheiten übertragen. Von seiner Begeisterung für die Verfassungsfrage konnte man nunmehr eine raschere Förderung derselben erwarten. In einer Denkschrift vom 4. Februar 1819 trat auch Humboldt für die Errichtung eines Reichsparlaments auf dem Unterbau der Selbstverwaltung der Staatsbürger in Gemeinde, Kreis und Provinz ein. Das Reichsparlament sollte im Gegensatz zur Verordnung vom 22. Mai 1815 nicht nur

eine beratende, sondern eine beschließende Stimme bei der Gesetzgebung erhalten; vor Errichtung von Provinzialständen ohne Reichsstände warnte Humboldt als vor einer schweren Gefahr für die Einheit des Reichs. Die Einheit der Monarchie fordere auch — erklärte Humboldt — für den Reichstag unmittelbare Wahlen; ein aus den Provinzialständen hervorgehender Reichstag könne den Korporationsgeist (d. h. den Partikularismus) nicht verleugnen. Dennoch konnte Humboldt sein anerkanntes staatsmännisches Talent nicht entschieden genug für die Verfassungsfrage verwerten. Staatsminister von Hardenberg war auf ihn, die jüngere Kraft, eifersüchtig und ließ sich die Verfassungsfrage nicht aus der Hand nehmen.

Im August 1819 ward ein engerer Ausschuß, zu dem auch Humboldt gehörte, zur Beratung eines vom Staatskanzler vorgelegten Verfassungsentwurfs berufen.

Der Hardenbergsche Verfassungsentwurf sah außer Provinziallandtagen auch einen allgemeinen Landtag vor, der aus Abgeordneten der ersteren bestehen sollte. Die Frage, ob der allgemeine Landtag ein Zustimmungsrecht bei der Gesetzgebung haben solle, ließ der Hardenbergsche Entwurf unentschieden. In die Beratungen über den Hardenbergschen Entwurf griffen aber die Karlsbader Beschlüsse störend ein. Humboldt trat für die Verwerfung der letzteren ein und mußte, da Hardenberg sich auf die Seite der österreichisch gesinnten Hofpartei stellte, seine Entlassung nehmen. Von einem gefährlichen Nebenbuhler befreit, gab der Staatskanzler ungeachtet der seit der Karlsbader Konferenz umgeschlagenen Stimmung der deutschen Höfe seinen Plan der Einführung allgemeiner Reichsstände und einer förmlichen Konstitution für den preußischen Staat nicht auf. Er setzte es auch durch, daß in der Verordnung vom 17. Januar 1820 wegen der künftigen Behandlung des Staatsschuldenwesens bestimmt wurde: Die Aufnahme eines neuen Staatsdarlehens solle „hinfort nur mit Zuziehung und unter Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung geschehen". Dennoch blieb der Staatskanzler von den bei Hofe mächtigen Anhängern altständischen Wesens stark angefeindet, und es war für ihn verhängnisvoll, daß der Kronprinz in seiner idealen Schwärmerei für die Romantik des Mittelalters sich ebenfalls gegen ihn erklärte. Der Kronprinz wollte unter dem Schutze des schwarzen Adlers die reichen Formen des alten ständischen Wesens wieder

erstehen sehen. Mit Gentz war der Kronprinz überzeugt, daß Stände im Sinne des unverfälschten deutschen Rechts nur eigene Rechte repräsentieren dürften. Er hielt in Anbetracht der Zusammensetzung der preußischen Monarchie, welche ihm selbst jetzt fast mehr im Lichte eines Verbandes mehrerer Staaten, als eines durchaus einheitlichen Staatswesens erschien, zunächst nur Provinzialstände für zulässig und betrachtete jedenfalls Reichsstände, die unterscheidungslos das Gesamtvolk zu repräsentieren hätten, für eine undeutsche Institution. Mit derartigen Reichsständen verwarf der Kronprinz auch die Ausarbeitung einer förmlichen Konstitution für das Staatsganze. Der König, an den die Sache zur Entscheidung gedieh, entschied im Sinne des Thronfolgers und der Staatskanzler starb, ohne daß er die von ihm so vielfach angekündigte preußische Nationalrepräsentation hatte ins Leben treten sehen. Unter dem Vorsitze des Kronprinzen arbeitete eine Kommission das allgemeine Gesetz vom 5. Juli 1823, wegen allgemeiner Anordnung der Provinzialstände, aus, auf Grund dessen dann acht Spezialgesetze in den Jahren 1823/24 die Provinzialstände für die einzelnen Provinzen ins Leben riefen. Man unterließ es, die Provinzialstände der Monarchie durch ein einziges organisches Gesetz einzuführen, um nur ja nicht nach außen hin den Schein zu erwecken, als gelte es für das preußische Staatsganze eine moderne Konstitution zu schaffen. Das in aller Kürze nur das Notwendigste verfügende Gesetz vom 5. Juni 1823 erklärte selbst, daß es Provinzialstände im Geiste der älteren deutschen Verfassungen, wie solche die Eigentümlichkeit des Staates und das wahre Bedürfnis der Zeit erforderten, eintreten lasse, und bezeichnete das Grundeigentum als Bedingung der Standschaft und die Provinzialstände als das gesetzmäßige Organ der verschiedenen Stände jeder Provinz. Zeit und Ort der Zusammenberufung „allgemeiner Landstände" behielt das Gesetz vom 5. Juni 1823 der landesväterlichen Fürsorge vor; inzwischen sollten allgemeine Gesetze, welche Veränderungen in Personen- und Eigentumsrechten und in den Steuern zum Gegenstande hätten, den Provinzialständen, soweit die Provinz dadurch betroffen würde, zur Beratung vorgelegt werden.

§ 9. Die deutsche Einheitsbewegung von 1848.

Die Idee, nach der Auflösung des alten Reiches einen alle deutschen Einzelstaaten umfassenden Bundesstaat mit einer gesamtdeutschen Volksvertretung zu gründen, ist bereits anläßlich des Wiener Kongresses hervorgetreten. Doch brachte hier die Deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815 nur das lockere völkerrechtliche Gefüge eines Staatenbundes dem Einheitssehnen des deutschen Volkes dar. Mit der Organisation des Deutschen Bundes als Staatenbund mußte naturgemäß auch der Plan eines gesamtdeutschen Parlaments fallen. Aber so schwer damals die Erscheinung des Deutschen Bundes den besten Patriotenherzen Deutschlands wurde, so möchte man vom Standpunkt der Gegenwart aus der Vorsehung fast danken, daß sie damals nicht die Zusammenschweißung der deutschen Partikularstaaten in der Form eines Bundesstaats geschehen ließ. Nach Lage der damaligen Verhältnisse wäre der deutsche Bundesstaat nicht unter voller Gleichberechtigung der beiden deutschen Vormächte, Österreich und Preußen, zustande gekommen, sondern nur unter schwerer Beugung Preußens unter die österreichische Präsidialgewalt. Preußens Volksheer hatte zwar bei der Niederwerfung Napoleons den opferreichsten Hauptteil der Arbeit geleistet, ohne daß dies Verdienst jedoch von den Wiener Diplomaten recht erkannt und gewürdigt wäre. Preußen war auch durch den Kampf zu geschwächt, als daß es allein seine gerechten Ansprüche gegenüber den andern Kongreßmächten hätte durchsetzen können. Auf dem Wiener Kongreß mußte Preußen eine unerfreuliche Zurückhaltung gegenüber Österreich namentlich sich auferlegen und wäre bei Aufrichtung eines deutschen Bundesstaats ganz erheblich in die zweite Reihe gerückt. Auch im Interesse der gesamtdeutschen Zukunft war das damalige Scheitern der Bundesstaatsidee das Richtige. Preußen, in einem deutschen Bundesstaat in die zweite Reihe gerückt, hätte diese Zurücksetzung gegenüber Österreich auf die Dauer nicht ertragen. Seine in der Friedensepoche nach dem Wiener Kongreß rasch anwachsenden Kräfte hätten es unabwendbar zum Ringen mit Österreich um die Gleichberechtigung gezwungen, und die Austragung dieses Konflikts, der sich dann im Rahmen eines deutschen Bundesstaates abgespielt, wäre schwieriger und für die gesamtdeutsche

Zukunft verhängnisvoller gewesen, als es schließlich der preußisch-österreichische Kampf von 1866 war. Viel schwerer hätte sich dann ein dauerhaftes deutsches Gesamtstaatswesen herstellen lassen. Hoffnungsselige Gemüter wollten nun aber anfangs auch nicht ganz den Glauben, daß in kommender günstigerer Zeit eine Reformarbeit auf der Grundlage der Deutschen Bundesakte eine bessere politische Organisation Gesamtdeutschlands bringen werde, fahren lassen. Sie klammerten sich an gewisse in Wien bei Unterzeichnung der Bundesakte von den Regierungen Preußens, Hannovers und Luxemburgs abgegebene Erklärungen, daß es der Zukunft, insbesondere der Frankfurter Bundesversammlung überlassen bleiben könne, den Mängeln der Bundesurkunde, welche „die Erwartungen der deutschen Nation nur zum Teil erfüllen" könne, abzuhelfen. Gleich beim Beginn ihrer Tagung (5. und 11. November 1816) gab auch die Frankfurter Bundesversammlung ihren Entschluß zu Protokoll, „die freie öffentliche Meinung der Nation zum Leitstern ihrer Beratungen" zu machen und „das Nationalbedürfnis" pflichtgemäß zu erfüllen. Gar schnell wurden diese Träume zu Wasser. Seitdem die Karlsbader Konferenzen 1819 die dem modernen Konstitutionalismus abgeneigte Politik der deutschen Regierungen, insbesondere der hier Hand in Hand gehenden Regierungen Österreichs und Preußens, inauguriert hatten, erwies sich der Deutsche Bund samt seinem Organ, dem Frankfurter Bundestag, als ein Gebilde von absoluter Nullität sowohl in den äußeren Beziehungen, wie in den inneren Angelegenheiten. Zwar die deutsche Kriegsmacht wurde durch die Bundeskriegsverfassung auf eine relativ höhere Stufe erhoben, als es bei der ehemaligen Reichsarmee kläglichsten Angedenkens der Fall gewesen. Aber damit war noch nicht das Nötige geschehen, um den Deutschen Bund in den Augen des Auslandes zu einem ernst zu nehmenden politischen Faktor zu machen. Gerade als bei der Losreißung Belgiens von Holland auch luxemburgische Landstriche dem belgischen Staatswesen einverleibt wurden, und es also galt, das durch die Deutsche Bundesakte garantierte Gebiet eines deutschen Bundesfürsten, des Großherzogs von Luxemburg, dem Auslande gegenüber zu schützen, versagte der Frankfurter Bundestag vollständig. Seine Antworten in dieser Frage, bezeugte General von Radowitz, „sind die kläglichsten gewesen". „Das Urteil über den Bund war hierdurch ge-

sprochen." In der inneren Politik war die produktive Arbeit des Frankfurter Bundestags ebenfalls gleich Null. Für die Entwicklung der Kräfte und der Wohlfahrt der deutschen Nation geschah in einer „fast beispiellosen", langen Friedensepoche von seiten des Bundes gar nichts. „An dem Partikularismus und der jedes Opfer weigernden Souveränitätsmanie der Einzelstaaten einerseits, an der Eifersucht der beiden Großmächte Österreich und Preußen andererseits scheiterte in Verbindung mit der nach den Bundesgrundgesetzen für derartige Bundesbeschlüsse notwendigen Stimmeneinhelligkeit jede gemeinnützige Anordnung." Obwohl der moderne Konstitutionalismus dem sehenden Auge deutlich als das Ziel der Zukunft sich offenbarte, verzichtete der Frankfurter Bundestag darauf, denselben in großem Geiste den historisch gegebenen Verhältnissen Deutschlands anzupassen, und versuchte, sich zum Polizeibüttel Österreichs erniedrigend, mit kleinlichsten Maßnahmen die ganze Bewegung tot zu machen. In Widerspruch mit dem Geiste der Deutschen Bundesakte selbst, welche den Deutschen Bund als einen Bund der deutschen Staaten, d. h. der deutschen Staatspersönlichkeiten konstituiert hatte, wurde von seiten des Frankfurter Bundestags der Bund als ein fast rein persönlicher Fürstenbund hingestellt und von dieser Basis aus jede auch nur mittelbare Einwirkung der inzwischen in einzelnen Staaten eingeführten Stände auf die Politik des Bundes zurückgewiesen, andererseits aber auch auf Hilferufe einzelner Stände oder einzelner Untertanen gegen verfassungswidriges Benehmen der Landesfürsten das Einschreiten des Bundes verweigert. Besonders verhängnisvoll war es, daß der Bundestag seit 1824 seine Verhandlungen mit dem dichten Schleier des Geheimnisses umgab. So der unmittelbaren Verbindung mit den treibenden Kräften der deutschen Nation bar, büßte der Bundestag fast den letzten Rest der Achtung ein, und 1848 mußte eine Note des bayerischen Ministers des Äußeren das Fazit ziehen: „Der heimliche Bundestag ist den Deutschen ein Gegenstand erst der Scheu, dann kalter Anwiderung geworden."

In der Überzeugung, daß die deutschen Regierungen selbst nicht ernstlich gesonnen seien, die beiden allmählich dem deutschen Volke als höchste Güter ans Herz gewachsenen Bestrebungen, die nationale Einheits- und die konstitutionelle Bewegung, dem wahren Ziele zuzuführen, versuchte das deutsche Volk im Sturm-

jahr 1848/49 aus sich heraus diese Arbeit zu leisten. Doch war auch jetzt der Gedanke eines leitenden Fürstentums noch so eingewurzelt, daß man ihn soweit als möglich zu konservieren bedacht war. Allerdings war inzwischen auch, was die deutschen Regierungen 1819 zu Unrecht angenommen, eine nicht zu unterschätzende republikanische Gefahr in manchen Teilen Deutschlands, welche unter der Misere deutscher Kleinstaaterei zu leiden hatten, herangewachsen (Sachsen, Baden). Eine recht betriebsame Presse wirkte in nur schwacher Verhüllung für die Ausbreitung republikanischer Tendenzen. Deutschland erfuhr damals zum erstenmal das Schauspiel einer vor nichts zurückscheuenden, mit allen nur ersinnbaren Mitteln und Kniffen die Stützen der bestehenden Ordnung befehdenden und untergrabenden Demagogie. Gutgemeinte und wohl nur nicht recht geschickt formulierte Worte und Pläne höher stehender Persönlichkeiten wurden, bis zur Greulichkeit entstellt, geschäftig im Lande herumgetragen und in schamlosen Witzblättern und Karikaturen verarbeitet. Ja, die wohlberechnete Lüge wurde nicht verschmäht, um den politischen Gegner zu schädigen. Um so wunderbarer erscheint es, daß der Gedanke eines staatlenkenden Fürstentums auch damals noch von der weit überwiegenden Mehrheit des deutschen Volkes als ein in die Zukunft hinüberzurettendes Gut angesehen wurde.

Mit einer fürstlichen Spitze versuchte die Volksbewegung von 1848 zunächst die Aufrichtung eines einheitlichen, alle deutschen Partikularstaaten in sich fassenden Bundesstaats. Die Nachricht von der Pariser Februarrevolution erweckte auch allgemein im deutschen Volke die Überzeugung, daß es die lange zurückgestellten Wünsche politischer Freiheit und Einheit eventuell aus eigener Kraft zu verwirklichen habe. Zunächst rüttelten „die Größe und die Bedeutung der neuesten Ereignisse in Frankreich" (Bundespräsidialgesandter am 29. Februar 1848) auch den Frankfurter Bundestag aus seiner Lethargie auf, und in einer Reihe von Beschlüssen, welche ohne Instruktionseinholung gefaßt, versuchte derselbe Fühlung mit dem neu erwachten Volksgeist zu gewinnen. In einer Proklamation vom 1. März 1848 forderte der Bundestag „als das gesetzliche Organ der nationalen und politischen Einheit Deutschlands" das „einmütigste Zusammenwirken der Regierungen und Völker", damit dadurch „Deutschland auf die Stufe erhoben werde, die

ihm unter den Nationen Europas gebührt". Ferner gestattete der Bundestag den Einzelstaaten die Aufhebung der Zensur und die Einführung der Preßfreiheit, erklärte selbst die „Farben des ehemaligen deutschen Reichspaniers" — Schwarz, Rot, Gold — für die Bundesfarben und beschloß schließlich die Einberufung von 17 Männern des allgemeinen Vertrauens, welche ihm gutachtlich bei der Vorbereitung einer Revision der Bundesverfassung auf wahrhaft zeitgemäßer und nationaler Grundlage an die Hand gehen sollten. Die Anfang April zusammentretende Siebzehnerkommission arbeitete hierauf selbständig den „Entwurf eines deutschen Reichsgrundgesetzes" aus, doch erregte dessen Inhalt bei den Regierungen große Mißstimmung. Besonders erregte man sich über das vorgesehene erbliche Kaisertum und zum Teil auch über die weitgehende Einschränkung der partikulären Selbständigkeit. Eine bayerische Note nannte den Entwurf einen „Völker und Fürsten vernichtenden", der die wesentlichsten Rechte der Einzelregierungen zerstöre, „die Freiheit der Entwicklung der Volksstämme aufhebe und in der zentralen Gewalt eines neu zu errichtenden Bundesstaats eine Despotie erschaffen wolle, welche die Fürsten und Völker Deutschlands in dem Keime ihrer Macht, ihrer freien Bewegung und ihres innersten Lebens vernichte".

Um die gleiche Zeit aber, wo der Frankfurter Bundestag noch eine Fühlung mit der deutschen Volksstimme zu gewinnen unternahm, fühlten sich auch Männer des Volks zum unmittelbaren Eingreifen gedrängt. Am 5. März 1848 traten zu Heidelberg ca. 50 süddeutsche Abgeordnete, „Leiter und Träger der patriotischen Bewegung im südwestlichen Deutschland", zusammen und beschlossen die Berufung einer „vollständigen Versammlung von Vertrauensmännern aller deutschen Volksstämme", setzten auch behufs Weiterbetriebs der Angelegenheit, namentlich behufs Vorbereitung von Vorschlägen für eine angemessene Nationalvertretung die Siebenerkommission ein. Auf Veranlassung der letzteren trat am 31. März das Vorparlament in Frankfurt a. M. in der Paulskirche zusammen, eine Versammlung vorzugsweise süddeutscher Abgeordneten und Publizisten, welche am 3. April die Konvokation einer konstituierenden Nationalversammlung, der die Beschlußnahme über die künftige Verfassung Deutschlands einzig und allein zu überlassen sei, beschloß. Obwohl dem Vorparlament eine legitime Autorität

abging, verstand der Frankfurter Bundestag angesichts der Erschütterung seines Ansehens und der meisten Regierungen sich doch dazu, auf die ihm kommunizierten Beschlüsse des Vorparlaments einzugehen und mit dem vom Vorparlament hinterlassenen Fünfzigerausschuß mittelbar in Verkehr zu treten. Sein bereits am 30. März veröffentlichtes Ersuchen an die Regierungen, die Wahl von Nationalvertretern zu veranlassen, die, am Sitz der Bundesversammlung tagend, „zwischen den Regierungen und dem Volke das deutsche Verfassungswerk zustande bringen" sollten, modifizierte der Bundestag durch einen weiteren Beschluß vom 7. April nach Maßgabe der Forderungen des Vorparlaments besonders dahin, daß durch unmittelbare Wahlen nach dem Maßstab von 1:50000 Seelen der Bevölkerung die Mitglieder der gesamtdeutschen Nationalversammlung gewählt werden sollten. Am 18. Mai 1848 trat diese Nationalversammlung zu Frankfurt a. M. zusammen. Nachdem, erklärte damals selbst die Bundesversammlung in ihrem Begrüßungsschreiben, „durch die Macht außerordentlicher Begebenheiten das alte politische Leben in seinen Grundfesten" gebebt, erhebe sich jetzt, „von dem Jubel und dem Vertrauen des ganzen deutschen Volks begrüßt, eine neue Größe: das deutsche Parlament".

So unermeßlich das Vertrauen war, welches der Frankfurter Nationalversammlung anfangs vom deutschen Volke entgegen gebracht wurde, so groß war auch anfänglich das eigene Machtgefühl der Nationalversammlung selbst. Der Frankfurter Bundestag wurde nicht einmal einer Antwort mehr auf sein Begrüßungsschreiben gewürdigt. Obwohl der Zusammentritt der Nationalversammlung formal durch den Bundestag und die deutschen Regierungen veranlaßt war, und obwohl das fragliche Ersuchungsschreiben des Bundestags von einer Vereinbarung der künftigen deutschen Bundesverfassung zwischen den Regierungen und der Nationalversammlung ausging, stellte sich die Nationalversammlung gegenüber der hierdurch gegebenen formalen Kompetenzabgrenzung alsbald auf den Boden der Volkssouveränität und sprach sich als der allein legitimen Repräsentanz des deutschen souveränen Volkswillens ausschließlich die Befugnis zur Herstellung des deutschen Verfassungswerks [illegible] Schon am 19. Mai 1848 betonte der neugewählte [illegible] er Nationalversammlung, H. v. Gagern, in seiner

Eröffnungsansprache: „Wir sollen schaffen eine Verfassung für Deutschland, für das gesamte Reich. Der Beruf und die Vollmacht zu dieser Schaffung, sie liegen in der Souveränität der Nation. (Stürmisches Bravo.) Den Beruf und die Vollmacht, dieses Verfassungswerk zu schaffen, hat die Schwierigkeit in unsere Hände gelegt, um nicht zu sagen die Unmöglichkeit, daß es auf anderem Wege zustande kommen könnte. Die Schwierigkeit, eine Verständigung unter den Regierungen zustande zu bringen, hat das Vorparlament richtig vorgefühlt und uns den Charakter einer konstituierenden Versammlung vindiziert. Deutschland will eins sein, ein Reich, regiert vom Willen des Volks". In einem Beschluß vom 27. Mai 1848 erklärte die Nationalversammlung „als das aus dem Willen und den Wahlen der deutschen Nation hervorgegangene Organ zur Begründung der Einheit und politischen Freiheit Deutschlands": „Daß alle Bestimmungen einzelner deutscher Verfassungen, welche mit dem von ihr zu gründenden allgemeinen Verfassungswerk nicht übereinstimmen, nur nach Maßgabe des letzteren als gültig zu betrachten sind — ihrer bis dahin bestandenen Wirksamkeit unbeschadet." Damit aber bis zur Fertigstellung des allgemeinen Verfassungswerks der Nationalversammlung, für Deutschland eine Regierungsgewalt nicht fehle, verkündete das Frankfurter Parlament am 28. Juni 1848 das „Reichsgesetz" über die provisorische Zentralgewalt und wählte am 29. Juni 1848 den österreichischen Erzherzog Johann zum Reichsverweser „bis zur definitiven Begründung einer Regierungsgewalt für Deutschland". Die Errichtung des allgemeinen deutschen Verfassungswerks wurde durch das Gesetz vom 28. Juni 1848 von der Wirksamkeit der provisorischen Zentralgewalt ausgeschlossen, also der Nationalversammlung auch weiter allein reserviert; zugleich bestimmte das Gesetz § 13: „Mit dem Eintritt der Wirksamkeit der provisorischen Zentralgewalt hört das Bestehen des Bundestags auf". Durch Beschluß vom 12. Juli 1848 übertrug auch die Bundesversammlung, nachdem Erzherzog Johann „die hohe Würde eines Regenten Deutschlands" in feierlicher Sitzung der Nationalversammlung angetreten hatte, demselben „die verfassungsmäßigen Befugnisse und Verpflichtungen", welche ihr bis dahin zugestanden hatten, und „sah damit ihre Tätigkeit als beendet an" (Bundestagsprotokoll). Die Bundesversammlung hörte damit faktisch und rechtlich zu existieren auf. Es verblieben zwar auch in der Folge in Frankfurt bei der Zentralgewalt beglaubigte „Bevollmächtigte der Landesregierungen", sie bildeten aber kein die Gesamtheit der Gliedstaaten repräsentierendes Organ. Die deutschen Staaten bildeten überhaupt in diesem Augenblicke nicht mehr nur

völkerrechtlichen Staatenbund. Indem die deutschen Regierungen die Geschehnisse in Frankfurt, sei es ausdrücklich, sei es stillschweigend durch Beglaubigung von Gesandten bei dem Reichsverweser oder durch Verkehr mit den Organen der provisorischen Zentralgewalt anerkannten, war bereits in rechtlich zulässiger Weise an Stelle eines deutschen Staatenbundes ein wahrer deutscher „Bundesstaat" entstanden, dessen allgemeine Rechtsbasis die deutsche Volkssouveränität war, und als dessen Organe mit einer von den Willen der Einzelstaaten unabhängigen und diesen gegenüber selbstständigen Rechts- und Willenssphäre einerseits die Frankfurter Nationalversammlung, andererseits der Reichsverweser mit den ihm unterstellten Behörden fungierten.

Mit der Herstellung der definitiven deutschen Bundesstaatsverfassung begann es aber im Schoße der Nationalversammlung bald stark zu hapern. Noch vor Ablauf eines Jahres seit Beginn ihrer Tätigkeit mußte die Nationalversammlung das schließlich mühsam vollendete Werk als gescheitert ansehen; auch der bereits konstituierte deutsche „Bundesstaat" löste sich auf. Die Hauptschuld am Scheitern der damaligen deutschnationalen Einheits- und Verfassungsbewegung muß der Nationalversammlung selbst beigemessen werden: teils wegen der von ihrer Mehrheit bekundeten politischen Unreife, teils wegen des direkt bösen Willens gewisser Teile der Versammlung. Gewiß gab es damals eine Zeit in Deutschland — die ersten Monate der Wirksamkeit des Frankfurter Parlaments —, wo alle deutschen Throne noch stark wackelten, und wo es der Nationalversammlung leicht war, ihren Willen durchzusetzen. Aber statt diese kostbaren Augenblicke zu benutzen, die definitive deutsche Bundesstaatsverfassung rasch zu vollenden und derselben dadurch die allgemeine Anerkennung zu sichern, geriet die Versammlung auf ganz andere Wege. Der doktrinäre Übereifer der Mehrheit der Nationalversammlung glaubte, daß es bei Gründung des allgemeinen deutschen Verfassungswerks vor allem darauf ankomme, die Rechte und Freiheiten des einzelnen Individuums sowohl gegenüber der Bundesstaatsgewalt, wie gegenüber den Partikularstaatsgewalten grundgesetzlich sicher zu stellen, und so erhob sich in der Nationalversammlung eine langschichtige Beratung über die Grundrechte des deutschen Volkes. Die Länge dieser Beratung machte sich die republikanisch gesinnte Gruppe der Nationalversammlung zunutze. Da diese erkennen mußte,

daß die Mehrheit der Nationalversammlung nicht für eine völlige Ausmerzung des monarchischen Gedankens und für die förmliche Proklamierung einer deutschen Republik zu haben sei, nährte sie mit den ihr zu Gebote stehenden Mitteln die Länge der Grundrechtsdebatte und suchte inzwischen durch eine rücksichtslose Agitation das Volk selbst für den Plan einer förmlichen Republik reif zu machen. Erst in der zweiten Hälfte des Dezember 1848 war die Beratung über die Grundrechte zu Ende. Sie wurden am 27. Dezember 1848 durch den Reichsverweser als besonderes Reichsgesetz in dem damals geschaffenen Reichsgesetzblatt publiziert. Alsdann erst konnte sich die Nationalversammlung definitiv über den Umfang des deutschen Bundesstaates, über seine Organisation und Befugnisse, über die Stellung der Einzelstaaten innerhalb des bundesstaatlichen Organismus schlüssig machen. Am 28. März 1849 wurde endgültig der gesamte Verfassungsentwurf von der Nationalversammlung angenommen und sofort im Reichsgesetzblatt mit der Eingangsformel: „Die deutsche verfassunggebende Nationalversammlung hat beschlossen und verkündet als Reichsverfassung" publiziert. Am nämlichen Tage vollzog man auf Grund der Reichsverfassung die Wahl eines „Kaisers der Deutschen". Mit 290 gegen 248 der Abstimmung sich enthaltende Stimmen wurde dazu König Friedrich Wilhelm IV. gekoren.

Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 28. März 1849 organisierte einen „Bundesstaat" mit souveräner Zentralgewalt den Gliedstaaten gegenüber. Das Reichsgebiet sollte den Umfang des bisherigen Deutschen Bundes haben, also auch die deutschen Landesteile Österreichs einschließen. Doch sollte, falls ein zum Reichsgebiet gehöriges deutsches Land mit einem nichtdeutschen Lande das nämliche Staatsoberhaupt habe, das deutsche Land eine von dem nichtdeutschen Lande getrennte, eigene Verfassung, Regierung und Verwaltung haben. Die staatlichen Aufgaben wurden teils der Bundesstaatsgewalt, teils den Einzelstaaten überwiesen. In manchen Beziehungen war die Reichsverfassung von 1849 zentralistischer gesinnt, als die gegenwärtige Reichsverfassung. Insbesondere war den Einzelstaaten der selbständige völkerrechtliche Verkehr mit dem Auslande fast ganz versagt, sie durften mit diesem keine Gesandten wechseln. An die Spitze der Reichsregierung war ein „Kaiser

der Deutschen" gestellt, welcher seine Würde im Mannesstamme nach dem Rechte der Erstgeburt vererben sollte. Die deutsche Volksvertretung, der Reichstag, war gegliedert a) als Staatenhaus, gebildet von „Vertretern der deutschen Staaten", berufen zur Hälfte je von den Regierungen und den partikulären Volksvertretungen; b) als Volkshaus, bestehend aus „Vertretern des deutschen Volkes" nach allgemeinen, direkten, geheimen Wahlen. Die Mitglieder beider Häuser sollten aber unabhängig von Instruktionen sein. Gegenüber den Beschlüssen des Reichstags hatte der Kaiser nur das suspensive Veto. Ein in drei aufeinanderfolgenden ordentlichen Sitzungsperioden gefaßter Beschluß des Reichstags wurde auch ohne Zustimmung der Reichsregierung Gesetz. In der nämlichen Weise konnte selbst ein verfassungänderndes Gesetz ergehen. Die bereits früher verkündeten „Grundrechte des deutschen Volkes" waren als Bestandteil in die Reichsverfassung vom 28. März 1849 eingeschaltet.

Für die Folge hing alles von der Entschließung Friedrich Wilhelms IV. über das Angebot der Kaiserwürde ab. Eine Deputation der Frankfurter Nationalversammlung setzte am 3. April 1849 den König feierlich von seiner Wahl in Kenntnis. Der König lehnte ab, in der Antwort an die Deputation noch etwas zurückhaltend, dann am 28. April 1849 definitiv. Man hat in der Folge Friedrich Wilhelm IV. persönlich für das Scheitern der damaligen deutschen Einheitsbewegung verantwortlich machen wollen und sich insbesondere darauf berufen, daß bereits 29 Staaten sich den Beschlüssen der Nationalversammlung in betreff des Verfassungswerks unbedingt gefügt hätten. Doch wird das Gewicht dieses Umstandes dadurch fast ganz aufgehoben, daß unter den 29 zustimmenden Staaten gerade die vier größten außer Preußen, nämlich Österreich, Bayern, Sachsen, Hannover, fehlten. Auch sonst mußten die entscheidendsten Gründe Friedrich Wilhelm IV. abhalten, auf das Angebot des Frankfurter Parlaments einzugehen. Indem die Frankfurter Nationalversammlung sich auf den Boden der Volkssouveränität gestellt, die Einigung mit den deutschen Regierungen über das Verfassungswerk schlechthin abgelehnt und die Reichsverfassung in der Gestalt vom 28. März 1849 beschlossen, hatte sie sich direkt in Widerspruch mit den Traditionen, mit dem Geiste der deutschen Staats- und Rechtsentwicklung gesetzt. Sie hatte verkannt, daß nach der Lehre

der deutschen Geschichte dem Deutschtum die politische Organisation im großen und auf die Dauer nur mit einem festeingewurzelten, die wahre Leitung behauptenden Fürstentum gelingen will. Wenn auch die Reichsverfassung vom 28. März 1849 einen „Kaiser der Deutschen" kannte, so war damit der monarchische Gedanke doch nur zum Scheine gewahrt. Der „Kaiser der Deutschen" war nach der Reichsverfassung vom 28. März 1849 nicht Träger eines Regierungsrechts „aus eigenem Recht", d. h. als ein durch den Willen der Rechtsordnung berufener selbständiger Faktor. Er war nur Delegatar des — aktiv im Frankfurter Parlament sich betätigenden — souveränen Volkswillens, und da er in Fragen der Gesetzgebung, selbst der Verfassungsänderung, nur ein suspensives Veto besaß, hatte er keine Garantie dafür, daß nicht dereinst einmal auch gegen seinen Willen seine ganze Organstellung durch den sich in mehreren aufeinander folgenden Reichstagsbeschlüssen aktiv äußernden souveränen Volkswillen beseitigt werde. Der „Kaiser der Deutschen" war nach der Reichsverfassung vom 28. März 1849 eigentlich nur ein erblicher Präsident einer auf der Volkssouveränität beruhenden deutschen Republik. Das suspensive Veto des Kaisers bei der Gesetzgebung war auch bei den Beratungen über die Reichsverfassung von 1849 im Frankfurter Parlament der Preis gewesen, welchen der rechte Flügel des Hauses der radikalen Linken zahlen mußte, um deren Zustimmung zu der Reichsverfassung zu erlangen und dadurch dieselbe überhaupt fertig zu bringen. Es kam der republikanisch gefärbten Linken zunächst nur darauf an, durch die Machtmittel des zu ködernden Preußenkönigs sämtlichen deutschen Staaten die Reichsverfassung aufzuzwingen. Nachher boten die Bestimmungen der Verfassung eine hinreichende Handhabe, auf den Plan einer deutschen Republik zurückzukommen. Indem die Linke des Frankfurter Parlaments namentlich die Ausschaltung des suspensiven Vetos des Kaisers aus der Reichsverfassung hinderte, nötigte sie Friedrich Wilhelm IV. unbedingt zur Ablehnung der deutschen Kaiserwürde.

Seitdem waren die Tage der Frankfurter Nationalversammlung gezählt. Die deutschen Regierungen, darunter Preußen und Österreich, beriefen ihre der Nationalversammlung angehörigen Staatsangehörigen von derselben ab und auch durch freiwilliges Ausscheiden lichtete sich die Zahl der Abgeordneten mehr und mehr. In Mißkredit kam die Nationalversammlung

auch dadurch, daß mehrere Mitglieder in Sachsen, Baden und der Pfalz sich an Aufstandsversuchen beteiligten, welche unter dem Scheine der Durchführung der Reichsverfassung vom 28. März 1849 unternommen waren. Der letzte, aus entschiedenen Radikalen gebildete Rest der Nationalversammlung verlegte deren Sitz von Frankfurt nach Stuttgart. Dies Rumpfparlament wurde Ende Juni 1849 von der württembergischen Regierung mit Truppenhilfe aufgelöst. Die Entscheidung über die deutsche Verfassungsfrage war wieder lediglich in die Hände der deutschen Regierungen gelangt.

Brachte die Volksbewegung von 1848 auch noch nicht Gesamtdeutschland die von allen Teilen anerkannte feste politische Einigung, so entschied sich doch jetzt der endgültige Sieg des konstitutionellen Prinzips in den Einzelstaaten mit Ausnahme von Reuß ä. L., das erst 1867 die konstitutionelle Verfassungsform annahm. Es wurde jetzt allenthalben in den deutschen Fürstentümern durch formelles Staatsgrundgesetz neben der Fürstengewalt eine Volksvertretung eingeführt, die als Ganzes und in ihren einzelnen Mitgliedern verfassungsmäßig verpflichtet wurde, bei Ausübung ihres Berufs vorzüglich die Interessen der regierten Gesamtmasse wahrzunehmen, ohne freilich das von dem Wohl des Landes „unzertrennliche Wohl" des Fürsten vergessen zu dürfen. Selbst Mecklenburg (Schwerin) erlangte im modernen Sinne eine Verfassung vom 10. Oktober 1849, um jedoch 1850 zu der bis in die Gegenwart festgehaltenen altständischen Verfassung des 18. Jahrhunderts zurückzukehren. Infolge der Bewegung von 1848 begann man auch eine Modifikation der Art der Bildung der Volksvertretung vorzunehmen. Unter dem wesentlichen Einfluß der „Frankfurter Grundrechte" verzichtete man, das volle Staatsbürgerrecht an ein bestimmtes religiöses Bekenntnis zu binden; der Grundsatz, daß nur die Angehörigen der drei christlichen Hauptkonfessionen vollberechtigte Staatsbürger seien, wurde fallen gelassen: auch Nichtchristen konnten jetzt Volksvertreter sein. Andererseits hatten die deutschen Staaten, welche schon vor 1848 der konstitutionellen Verfassungsform sich angeschlossen, für die Bildung der Landtage zwar nicht mehr das durch feste Rechtsschranken gesicherte *geburtsständische* Prinzip, wohl aber die damalige tatsächliche Berufsgliederung der Bevölkerung in Großgrundbesitzerkreise, Bauernstand und Bürgerstand als Grundlage gewählt. Dieser

Standpunkt erschien nach Aufgabe des Grundsatzes, daß nur die Anhänger des christlichen Bekenntnisses vollberechtigte Staatsbürger sein durften, und angesichts der raschen Verschiebungen, welche das herangebrochene Zeitalter des Dampfes im Leben der einzelnen hervorbrachte und hervorbringen konnte, nicht mehr probat. So entschied man sich namentlich da, wo das Zweikammersystem adoptiert wurde, für die Bildung der zweiten — der „Volks"- — Kammer das Prinzip gleichmäßiger Bezirkswahlen als Unterlage zu wählen und nur die Bildung der ersten Kammer gründete man auf die fester wurzelnden Elemente des Volkslebens.

§ 10. Die Unionsversuche Preußens. Der reaktivierte Bundestag.

Nach dem Mißlingen des Frankfurter Verfassungswerks bemühte sich Preußen noch längere Zeit um die Gründung eines deutschen Bundesstaats. Eine positive, die spätere politische Einigung Deutschlands unter Ausschluß Österreichs vorbereitende Tat Preußens war bereits die Gründung des Deutschen Zollvereins. In allmählicher Arbeit von 1819 bis Februar 1842 hatte die preußische Regierung das gesamte nichtösterreichische Deutschland, mit Ausnahme von Hannover, Oldenburg, Mecklenburg, im Wege völkerrechtlicher Vertragseinigung zu einem einheitlichen Zollgebiet verbunden. Gleich nach seiner Thronbesteigung suchte Friedrich Wilhelm IV. Österreich für eine Bundesreform zu gewinnen, die größere Einheitlichkeit der Bundeskriegsverfassung, Errichtung eines Bundesgerichts und per majora zu handhabende Gesetzgebung des Deutschen Bundestags auf handels- und verkehrspolitischem Gebiet bezweckte. Nur die wohlberechnete Zauderpolitik Metternichs ließ es zu keinem Ergebnis kommen. Erst unter dem Eindruck der Pariser Februarrevolution zeigte sich Österreich den Reformvorschlägen Friedrich Wilhelms IV. geneigter. Aber der projektierte Ministerkongreß der deutschen Regierungen zu Dresden wurde infolge der sich überstürzenden Ereignisse, insbesondere durch den Ausbruch der Revolution in Wien (15. März) und in Berlin (18. März) überflüssig. Noch willfähriger gegenüber den populären Forderungen erklärte ein Patent Friedrich Wilhelms IV.

abging, verstand der Frankfurter Bundestag angesichts der Erschütterung seines Ansehens und der meisten Regierungen sich doch dazu, auf die ihm kommunizierten Beschlüsse des Vorparlaments einzugehen und mit dem vom Vorparlament hinterlassenen Fünfzigerausschuß mittelbar in Verkehr zu treten. Sein bereits am 30. März veröffentlichtes Ersuchen an die Regierungen, die Wahl von Nationalvertretern zu veranlassen, die, am Sitz der Bundesversammlung tagend, „zwischen den Regierungen und dem Volke das deutsche Verfassungswerk zustande bringen" sollten, modifizierte der Bundestag durch einen weiteren Beschluß vom 7. April nach Maßgabe der Forderungen des Vorparlaments besonders dahin, daß durch unmittelbare Wahlen nach dem Maßstab von 1:50000 Seelen der Bevölkerung die Mitglieder der gesamtdeutschen Nationalversammlung gewählt werden sollten. Am 18. Mai 1848 trat diese Nationalversammlung zu Frankfurt a. M. zusammen. Nachdem, erklärte damals selbst die Bundesversammlung in ihrem Begrüßungsschreiben, „durch die Macht außerordentlicher Begebenheiten das alte politische Leben in seinen Grundfesten" gebebt, erhebe sich jetzt, „von dem Jubel und dem Vertrauen des ganzen deutschen Volks begrüßt, eine neue Größe: das deutsche Parlament".

So unermeßlich das Vertrauen war, welches der Frankfurter Nationalversammlung anfangs vom deutschen Volke entgegen gebracht wurde, so groß war auch anfänglich das eigene Machtgefühl der Nationalversammlung selbst. Der Frankfurter Bundestag wurde nicht einmal einer Antwort mehr auf sein Begrüßungsschreiben gewürdigt. Obwohl der Zusammentritt der Nationalversammlung formal durch den Bundestag und die deutschen Regierungen veranlaßt war, und obwohl das fragliche Ersuchungsschreiben des Bundestags von einer Vereinbarung der künftigen deutschen Bundesverfassung zwischen den Regierungen und der Nationalversammlung ausging, stellte sich die Nationalversammlung gegenüber der hierdurch gegebenen formalen Kompetenzabgrenzung alsbald auf den Boden der Volkssouveränität und sprach sich als der allein legitimen Repräsentanz des deutschen souveränen Volkswillens ausschließlich die Befugnis zur Herstellung des deutschen Verfassungswerks zu. Schon am 19. Mai 1848 betonte der neugewählte Präsident der Nationalversammlung, H. v. Gagern, in seiner

Eröffnungsansprache: „Wir sollen schaffen eine Verfassung für Deutschland, für das gesamte Reich. Der Beruf und die Vollmacht zu dieser Schaffung, sie liegen in der Souveränität der Nation. (Stürmisches Bravo.) Den Beruf und die Vollmacht, dieses Verfassungswerk zu schaffen, hat die Schwierigkeit in unsere Hände gelegt, um nicht zu sagen die Unmöglichkeit, daß es auf anderem Wege zustande kommen könnte. Die Schwierigkeit, eine Verständigung unter den Regierungen zustande zu bringen, hat das Vorparlament richtig vorgefühlt und uns den Charakter einer konstituierenden Versammlung vindiziert. Deutschland will eins sein, ein Reich, regiert vom Willen des Volks". In einem Beschluß vom 27. Mai 1848 erklärte die Nationalversammlung „als das aus dem Willen und den Wahlen der deutschen Nation hervorgegangene Organ zur Begründung der Einheit und politischen Freiheit Deutschlands": „Daß alle Bestimmungen einzelner deutscher Verfassungen, welche mit dem von ihr zu gründenden allgemeinen Verfassungswerk nicht übereinstimmen, nur nach Maßgabe des letzteren als gültig zu betrachten sind — ihrer bis dahin bestandenen Wirksamkeit unbeschadet." Damit aber bis zur Fertigstellung des allgemeinen Verfassungswerks der Nationalversammlung, für Deutschland eine Regierungsgewalt nicht fehle, verkündete das Frankfurter Parlament am 28. Juni 1848 das „Reichsgesetz" über die provisorische Zentralgewalt und wählte am 29. Juni 1848 den österreichischen Erzherzog Johann zum Reichsverweser „bis zur definitiven Begründung einer Regierungsgewalt für Deutschland". Die Errichtung des allgemeinen deutschen Verfassungswerks wurde durch das Gesetz vom 28. Juni 1848 von der Wirksamkeit der provisorischen Zentralgewalt ausgeschlossen, also der Nationalversammlung auch weiter allein reserviert; zugleich bestimmte das Gesetz § 13: „Mit dem Eintritt der Wirksamkeit der provisorischen Zentralgewalt hört das Bestehen des Bundestags auf". Durch Beschluß vom 12. Juli 1848 übertrug auch die Bundesversammlung, nachdem Erzherzog Johann „die hohe Würde eines Regenten Deutschlands" in feierlicher Sitzung der Nationalversammlung angetreten hatte, demselben „die verfassungsmäßigen Befugnisse und Verpflichtungen", welche ihr bis dahin zugestanden hatten, und „sah damit ihre Tätigkeit als beendet an" (Bundestagsprotokoll). Die Bundesversammlung hörte damit faktisch und rechtlich zu existieren auf. Es verblieben zwar auch in der Folge in Frankfurt bei der Zentralgewalt beglaubigte „Bevollmächtigte der Landesregierungen", sie bildeten aber kein die Gesamtheit der Gliedstaaten repräsentierendes Organ. Die deutschen Staaten bildeten überhaupt in diesem Augenblicke nicht mehr nur einen

völkerrechtlichen Staatenbund. Indem die deutschen Regierungen die Geschehnisse in Frankfurt, sei es ausdrücklich, sei es stillschweigend durch Beglaubigung von Gesandten bei dem Reichsverweser oder durch Verkehr mit den Organen der provisorischen Zentralgewalt anerkannten, war bereits in rechtlich zulässiger Weise an Stelle eines deutschen Staatenbundes ein wahrer deutscher „Bundesstaat" entstanden, dessen allgemeine Rechtsbasis die deutsche Volkssouveränität war, und als dessen Organe mit einer von den Willen der Einzelstaaten unabhängigen und diesen gegenüber selbstständigen Rechts- und Willenssphäre einerseits die Frankfurter Nationalversammlung, andererseits der Reichsverweser mit den ihm unterstellten Behörden fungierten.

Mit der Herstellung der definitiven deutschen Bundesstaatsverfassung begann es aber im Schoße der Nationalversammlung bald stark zu hapern. Noch vor Ablauf eines Jahres seit Beginn ihrer Tätigkeit mußte die Nationalversammlung das schließlich mühsam vollendete Werk als gescheitert ansehen; auch der bereits konstituierte deutsche „Bundesstaat" löste sich auf. Die Hauptschuld am Scheitern der damaligen deutschnationalen Einheits- und Verfassungsbewegung muß der Nationalversammlung selbst beigemessen werden: teils wegen der von ihrer Mehrheit bekundeten politischen Unreife, teils wegen des direkt bösen Willens gewisser Teile der Versammlung. Gewiß gab es damals eine Zeit in Deutschland — die ersten Monate der Wirksamkeit des Frankfurter Parlaments —, wo alle deutschen Throne noch stark wackelten, und wo es der Nationalversammlung leicht war, ihren Willen durchzusetzen. Aber statt diese kostbaren Augenblicke zu benutzen, die definitive deutsche Bundesstaatsverfassung rasch zu vollenden und derselben dadurch die allgemeine Anerkennung zu sichern, geriet die Versammlung auf ganz andere Wege. Der doktrinäre Übereifer der Mehrheit der Nationalversammlung glaubte, daß es bei Gründung des allgemeinen deutschen Verfassungswerks vor allem darauf ankomme, die Rechte und Freiheiten des einzelnen Individuums sowohl gegenüber der Bundesstaatsgewalt, wie gegenüber den Partikularstaatsgewalten grundgesetzlich sicher zu stellen, und so erhob sich in der Nationalversammlung eine langschichtige Beratung über die Grundrechte des deutschen Volkes. Die Länge dieser Beratung machte sich die republikanisch gesinnte Gruppe der Nationalversammlung zunutze. Da diese erkennen mußte,

daß die Mehrheit der Nationalversammlung nicht für eine völlige Ausmerzung des monarchischen Gedankens und für die förmliche Proklamierung einer deutschen Republik zu haben sei, nährte sie mit den ihr zu Gebote stehenden Mitteln die Länge der Grundrechtsdebatte und suchte inzwischen durch eine rücksichtslose Agitation das Volk selbst für den Plan einer förmlichen Republik reif zu machen. Erst in der zweiten Hälfte des Dezember 1848 war die Beratung über die Grundrechte zu Ende. Sie wurden am 27. Dezember 1848 durch den Reichsverweser als besonderes Reichsgesetz in dem damals geschaffenen Reichsgesetzblatt publiziert. Alsdann erst konnte sich die Nationalversammlung definitiv über den Umfang des deutschen Bundesstaates, über seine Organisation und Befugnisse, über die Stellung der Einzelstaaten innerhalb des bundesstaatlichen Organismus schlüssig machen. Am 28. März 1849 wurde endgültig der gesamte Verfassungsentwurf von der Nationalversammlung angenommen und sofort im Reichsgesetzblatt mit der Eingangsformel: „Die deutsche verfassunggebende Nationalversammlung hat beschlossen und verkündet als Reichsverfassung" publiziert. Am nämlichen Tage vollzog man auf Grund der Reichsverfassung die Wahl eines „Kaisers der Deutschen". Mit 290 gegen 248 der Abstimmung sich enthaltende Stimmen wurde dazu König Friedrich Wilhelm IV. gekoren.

Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 28. März 1849 organisierte einen „Bundesstaat" mit souveräner Zentralgewalt den Gliedstaaten gegenüber. Das Reichsgebiet sollte den Umfang des bisherigen Deutschen Bundes haben, also auch die deutschen Landesteile Österreichs einschließen. Doch sollte, falls ein zum Reichsgebiet gehöriges deutsches Land mit einem nichtdeutschen Lande das nämliche Staatsoberhaupt habe, das deutsche Land eine von dem nichtdeutschen Lande getrennte, eigene Verfassung, Regierung und Verwaltung haben. Die staatlichen Aufgaben wurden teils der Bundesstaatsgewalt, teils den Einzelstaaten überwiesen. In manchen Beziehungen war die Reichsverfassung von 1849 zentralistischer gesinnt, als die gegenwärtige Reichsverfassung. Insbesondere war den Einzelstaaten der selbständige völkerrechtliche Verkehr mit dem Auslande fast ganz versagt, sie durften mit diesem keine Gesandten wechseln. An die Spitze der Reichsregierung war ein „Kaiser

der Deutschen" gestellt, welcher seine Würde im Mannesstamme nach dem Rechte der Erstgeburt vererben sollte. Die deutsche Volksvertretung, der Reichstag, war gegliedert a) als Staatenhaus, gebildet von „Vertretern der deutschen Staaten", berufen zur Hälfte je von den Regierungen und den partikulären Volksvertretungen; b) als Volkshaus, bestehend aus „Vertretern des deutschen Volkes" nach allgemeinen, direkten, geheimen Wahlen. Die Mitglieder beider Häuser sollten aber unabhängig von Instruktionen sein. Gegenüber den Beschlüssen des Reichstags hatte der Kaiser nur das suspensive Veto. Ein in drei aufeinanderfolgenden ordentlichen Sitzungsperioden gefaßter Beschluß des Reichstags wurde auch ohne Zustimmung der Reichsregierung Gesetz. In der nämlichen Weise konnte selbst ein verfassungänderndes Gesetz ergehen. Die bereits früher verkündeten „Grundrechte des deutschen Volkes" waren als Bestandteil in die Reichsverfassung vom 28. März 1849 eingeschaltet.

Für die Folge hing alles von der Entschließung Friedrich Wilhelms IV. über das Angebot der Kaiserwürde ab. Eine Deputation der Frankfurter Nationalversammlung setzte am 3. April 1849 den König feierlich von seiner Wahl in Kenntnis. Der König lehnte ab, in der Antwort an die Deputation noch etwas zurückhaltend, dann am 28. April 1849 definitiv. Man hat in der Folge Friedrich Wilhelm IV. persönlich für das Scheitern der damaligen deutschen Einheitsbewegung verantwortlich machen wollen und sich insbesondere darauf berufen, daß bereits 29 Staaten sich den Beschlüssen der Nationalversammlung in betreff des Verfassungswerks unbedingt gefügt hätten. Doch wird das Gewicht dieses Umstandes dadurch fast ganz aufgehoben, daß unter den 29 zustimmenden Staaten gerade die vier größten außer Preußen, nämlich Österreich, Bayern, Sachsen, Hannover, fehlten. Auch sonst mußten die entscheidendsten Gründe Friedrich Wilhelm IV. abhalten, auf das Angebot des Frankfurter Parlaments einzugehen. Indem die Frankfurter Nationalversammlung sich auf den Boden der Volkssouveränität gestellt, die Einigung mit den deutschen Regierungen über das Verfassungswerk schlechthin abgelehnt und die Reichsverfassung in der Gestalt vom 28. März 1849 beschlossen, hatte sie sich direkt in Widerspruch mit den Traditionen, mit dem Geiste der deutschen Staats- und Rechtsentwicklung gesetzt. Sie hatte verkannt, daß nach der Lehre

der deutschen Geschichte dem Deutschtum die politische Organisation im großen und auf die Dauer nur mit einem festeingewurzelten, die wahre Leitung behauptenden Fürstentum gelingen will. Wenn auch die Reichsverfassung vom 28. März 1849 einen „Kaiser der Deutschen" kannte, so war damit der monarchische Gedanke doch nur zum Scheine gewahrt. Der „Kaiser der Deutschen" war nach der Reichsverfassung vom 28. März 1849 nicht Träger eines Regierungsrechts „aus eigenem Recht", d. h. als ein durch den Willen der Rechtsordnung berufener selbständiger Faktor. Er war nur Delegatar des — aktiv im Frankfurter Parlament sich betätigenden — souveränen Volkswillens, und da er in Fragen der Gesetzgebung, selbst der Verfassungsänderung, nur ein suspensives Veto besaß, hatte er keine Garantie dafür, daß nicht dereinst einmal auch gegen seinen Willen seine ganze Organstellung durch den sich in mehreren aufeinander folgenden Reichstagsbeschlüssen aktiv äußernden souveränen Volkswillen beseitigt werde. Der „Kaiser der Deutschen" war nach der Reichsverfassung vom 28. März 1849 eigentlich nur ein erblicher Präsident einer auf der Volkssouveränität beruhenden deutschen Republik. Das suspensive Veto des Kaisers bei der Gesetzgebung war auch bei den Beratungen über die Reichsverfassung von 1849 im Frankfurter Parlament der Preis gewesen, welchen der rechte Flügel des Hauses der radikalen Linken zahlen mußte, um deren Zustimmung zu der Reichsverfassung zu erlangen und dadurch dieselbe überhaupt fertig zu bringen. Es kam der republikanisch gefärbten Linken zunächst nur darauf an, durch die Machtmittel des zu ködernden Preußenkönigs sämtlichen deutschen Staaten die Reichsverfassung aufzuzwingen. Nachher boten die Bestimmungen der Verfassung eine hinreichende Handhabe, auf den Plan einer deutschen Republik zurückzukommen. Indem die Linke des Frankfurter Parlaments namentlich die Ausschaltung des suspensiven Vetos des Kaisers aus der Reichsverfassung hinderte, nötigte sie Friedrich Wilhelm IV. unbedingt zur Ablehnung der deutschen Kaiserwürde.

Seitdem waren die Tage der Frankfurter Nationalversammlung gezählt. Die deutschen Regierungen, darunter Preußen und Österreich, beriefen ihre der Nationalversammlung angehörigen Staatsangehörigen von derselben ab und auch durch freiwilliges Ausscheiden lichtete sich die Zahl der Abgeordneten mehr und mehr. In Mißkredit kam die Nationalversammlung

auch dadurch, daß mehrere Mitglieder in Sachsen, Baden und der Pfalz sich an Aufstandsversuchen beteiligten, welche unter dem Scheine der Durchführung der Reichsverfassung vom 28. März 1849 unternommen waren. Der letzte, aus entschiedenen Radikalen gebildete Rest der Nationalversammlung verlegte deren Sitz von Frankfurt nach Stuttgart. Dies Rumpfparlament wurde Ende Juni 1849 von der württembergischen Regierung mit Truppenhilfe aufgelöst. Die Entscheidung über die deutsche Verfassungsfrage war wieder lediglich in die Hände der deutschen Regierungen gelangt.

Brachte die Volksbewegung von 1848 auch noch nicht Gesamtdeutschland die von allen Teilen anerkannte feste politische Einigung, so entschied sich doch jetzt der endgültige Sieg des konstitutionellen Prinzips in den Einzelstaaten mit Ausnahme von Reuß ä. L., das erst 1867 die konstitutionelle Verfassungsform annahm. Es wurde jetzt allenthalben in den deutschen Fürstentümern durch formelles Staatsgrundgesetz neben der Fürstengewalt eine Volksvertretung eingeführt, die als Ganzes und in ihren einzelnen Mitgliedern verfassungsmäßig verpflichtet wurde, bei Ausübung ihres Berufs vorzüglich die Interessen der regierten Gesamtmasse wahrzunehmen, ohne freilich das von dem Wohl des Landes „unzertrennliche Wohl" des Fürsten vergessen zu dürfen. Selbst Mecklenburg (Schwerin) erlangte im modernen Sinne eine Verfassung vom 10. Oktober 1849, um jedoch 1850 zu der bis in die Gegenwart festgehaltenen altständischen Verfassung des 18. Jahrhunderts zurückzukehren. Infolge der Bewegung von 1848 begann man auch eine Modifikation der Art der Bildung der Volksvertretung vorzunehmen. Unter dem wesentlichen Einfluß der „Frankfurter Grundrechte" verzichtete man, das volle Staatsbürgerrecht an ein bestimmtes religiöses Bekenntnis zu binden; der Grundsatz, daß nur die Angehörigen der drei christlichen Hauptkonfessionen vollberechtigte Staatsbürger seien, wurde fallen gelassen: auch Nichtchristen konnten jetzt Volksvertreter sein. Andererseits hatten die deutschen Staaten, welche schon vor 1848 der konstitutionellen Verfassungsform sich angeschlossen, für die Bildung der Landtage zwar nicht mehr das durch feste Rechtsschranken gesicherte *geburtsständische* Prinzip, wohl aber die damalige tatsächliche Berufsgliederung der Bevölkerung in Großgrundbesitzerkreise, Bauernstand und Bürgerstand als Grundlage gewählt. Dieser

Standpunkt erschien nach Aufgabe des Grundsatzes, daß nur die Anhänger des christlichen Bekenntnisses vollberechtigte Staatsbürger sein durften, und angesichts der raschen Verschiebungen, welche das herangebrochene Zeitalter des Dampfes im Leben der einzelnen hervorbrachte und hervorbringen konnte, nicht mehr probat. So entschied man sich namentlich da, wo das Zweikammersystem adoptiert wurde, für die Bildung der zweiten — der „Volks"- — Kammer das Prinzip gleichmäßiger Bezirkswahlen als Unterlage zu wählen und nur die Bildung der ersten Kammer gründete man auf die fester wurzelnden Elemente des Volkslebens.

---

§ 10. Die Unionsversuche Preußens. Der reaktivierte Bundestag.

Nach dem Mißlingen des Frankfurter Verfassungswerks bemühte sich Preußen noch längere Zeit um die Gründung eines deutschen Bundesstaats. Eine positive, die spätere politische Einigung Deutschlands unter Ausschluß Österreichs vorbereitende Tat Preußens war bereits die Gründung des Deutschen Zollvereins. In allmählicher Arbeit von 1819 bis Februar 1842 hatte die preußische Regierung das gesamte nichtösterreichische Deutschland, mit Ausnahme von Hannover, Oldenburg, Mecklenburg, im Wege völkerrechtlicher Vertragseinigung zu einem einheitlichen Zollgebiet verbunden. Gleich nach seiner Thronbesteigung suchte Friedrich Wilhelm IV. Österreich für eine Bundesreform zu gewinnen, die größere Einheitlichkeit der Bundeskriegsverfassung, Errichtung eines Bundesgerichts und per majora zu handhabende Gesetzgebung des Deutschen Bundestags auf handels- und verkehrspolitischem Gebiet bezweckte. Nur die wohlberechnete Zauderpolitik Metternichs ließ es zu keinem Ergebnis kommen. Erst unter dem Eindruck der Pariser Februarrevolution zeigte sich Österreich den Reformvorschlägen Friedrich Wilhelms IV. geneigter. Aber der projektierte Ministerkongreß der deutschen Regierungen zu Dresden wurde infolge der sich überstürzenden Ereignisse, insbesondere durch den Ausbruch der Revolution in Wien (15. März) und in Berlin (18. März) überflüssig. Noch willfähriger gegenüber den populären Forderungen erklärte ein Patent Friedrich Wilhelms IV.

vom 18. März 1848: „Vor allem verlangen Wir, daß Deutschland aus einem Staatenbund in einen Bundesstaat verwandelt werde. Wir erkennen an, daß dies eine Reorganisation der Bundesverfassung voraussetzt, welche nur im Verein der Fürsten mit dem Volk ausgeführt werden kann, daß demnach eine vorläufige Bundesrepräsentation aus den Ständen aller deutschen Länder gebildet und unverzüglich berufen werden muß. Wir erkennen an, daß eine solche Bundesrepräsentation eine konstitutionelle Verfassung aller deutschen Länder erheische, damit die Mitglieder jener Repräsentation ebenbürtig nebeneinander sitzen." Noch ganz befangen von den Nachwirkungen des 18. März, versuchte Friedrich Wilhelm IV. sich selbst an die Spitze der populären gesamtdeutschen Einheitsbewegung zu stellen. Seine Proklamation vom 21. März 1848 verkündete: „Ich übernehme heute die Leitung für die Tage der Gefahr. Ich habe heute die alten deutschen Farben angenommen und Mich und Mein Volk unter das ehrwürdige Banner des Deutschen Reichs gestellt. Preußen geht fortan in Deutschland auf." Aber des Königs Angebot erwiderte die Mehrheit des deutschen Volks mit einem schallenden Hohngelächter. Da Friedrich Wilhelm IV. gleich nach seiner Thronbesteigung die auf ihn gesetzten freiheitlichen Erwartungen nicht erfüllt, hatte eine unzufriedene Literatenklasse einen wohlberechneten Verleumdungsfeldzug gegen ihn ins Werk gesetzt und durch fortwährende Wühlarbeit bei der Ahnungslosigkeit der germanischen Natur in der Tat sich das Ohr großer Schichten der deutschen Bevölkerung verschafft. Gutgemeinte Pläne und Äußerungen des Königs, der aus seinem Herzen keine Mördergrube machte, wurden, mit entschiedener Fälschertendenz verarbeitet, der Masse zugetragen, auf Widersprüche, die in des Königs oft nicht einmal andeutungsweise gefallenen Worten enthalten sein sollten, wurde gehässig hingewiesen, und schließlich erzielte man allerdings das Resultat, daß Friedrich Wilhelm IV. großen Teilen der deutschen Nation damals als eine hinterhaltige, wortbrüchige, unzuverlässige Natur galt, deren auch heiligsten Versicherungen gegenüber unbedingtes Mißtrauen am Platze sei. Demgemäß hielt man auch jetzt sein Angebot, sich an die Spitze der deutschen Volksbewegung zu stellen, für eine windige Ausflucht, ja man faßte es als ein Zeichen ungemeiner Frechheit auf, daß dieser vom Blute seines Volkes noch frisch triefende Fürst Alldeutschlands Haupt und Retter sein wolle. Während der Verfassungsarbeit der Frankfurter Nationalversammlung unterließ es die preußische Regierung ebenfalls nicht, durch wiederholte Vorschläge auf eine Gestaltung

des Verfassungswerks in einem den deutschen Regierungen annehmbaren Sinn hinzuwirken, um dadurch das Inslebentreten der künftigen Reichsverfassung überhaupt zu ermöglichen — ohne indessen bei dem Frankfurter Parlament viel Gegenliebe zu finden. Nachdem aber der Fehlschlag der Frankfurter Reichsverfassung außer Zweifel stand, unternahm es Preußen, auf dem Wege vertragsmäßiger Einigung der Einzelstaaten einen deutschen Bundesstaat und zwischen diesem und dem österreichischen Kaiserstaat ein staatenbündisches Verhältnis zu gründen. Preußen schloß zunächst mit Sachsen und Hannover das Dreikönigsbündnis vom 26. Mai 1849, und indem es sich mit diesen Staaten über einen Verfassungsentwurf, ein Bundesschiedsgericht und einen zur Führung der gemeinsamen Geschäfte bestimmten Verwaltungsrat einigte, forderte es gemeinsam mit ihnen die übrigen Regierungen außer Österreich zum Beitritt auf. Der Verfassungsentwurf war eine Überarbeitung des Frankfurter Verfassungswerks und sollte behufs Mitvereinbarung einer aus Staatenhaus und Volkshaus bestehenden Reichsversammlung vorgelegt werden. Nach dem Entwurf sollte der stets preußische „Reichsvorstand" die Regierung in Gemeinschaft mit einem Fürstenrat führen, in dem er nur eine Stimme, jedoch er allein das Veto und die Exekutive hätte. Als Bedingung des Wahlrechts war ein Zensus gesetzt. Den Reichstagsbeschlüssen gegenüber sollten Reichsvorstand und Fürstenrat zusammen das absolute Veto besitzen. Die Kompetenz der Reichsgewalt war den Einzelstaaten gegenüber beschränkter als in der Frankfurter Reichsverfassung, namentlich fehlte jener jetzt die Befugnis, ihre Rechte gesetzgeberisch auszudehnen. Für den Fall, daß nicht, außer Österreich, sämtliche deutsche Staaten beitreten würden, behielten Hannover und Sachsen „Erneuerung der Verhandlungen" vor. Alsbald stellte sich heraus, daß mehrere deutsche Regierungen, darunter Bayern und Württemberg, Preußens Pläne zurückwiesen. Nichtsdestoweniger berief der in Berlin eröffnete Verwaltungsrat die projektierte Reichsversammlung nach Erfurt, worauf Sachsen und Hannover protestierten und schließlich vom Dreikönigsbündnis formell zurücktraten. Das vom 20. März bis 26. April tagende Erfurter Unionsparlament nahm die mit Rücksicht auf die Ereignisse der Zwischenzeit überarbeiteten Verfassungsvorlagen der verbündeten Regierungen en bloc an und hieß auch im voraus verschiedene

Änderungen gut, falls die Regierungen sie akzeptieren sollten. Hiernach sollte der zu gründende Bundesstaat nicht mehr „Reich", sondern „Deutsche Union" heißen. Das Verhältnis der Union zu den nichtbeitretenden Staaten wurde weiterer Verständigung vorbehalten. Die Deutsche Union sollte im Deutschen Bunde stehen bleiben, aber darin *als Gesamtheit* die Rechte und Pflichten ihrer einzelnen Mitglieder ausüben. Doch ließ sich dadurch die engere politische Einigung der deutschen Staaten nicht retten. Preußen selbst erkannte die Ansicht, daß mit den Beschlüssen des Erfurter Parlaments die Unionsverfassung für die Regierungen bindend geworden sei, nicht an, mehr und mehr bröckelte die Zahl der Anhänger des unter Preußens Ägide unternommenen Einigungsversuchs ab, bis schließlich auch Preußen auf dem Tage zu Olmütz vor Österreich zurückwich und die Unionspläne aufgab.

Als Österreich im Jahre 1848 von den Stößen der Märzrevolution getroffen war, schien die Stunde der Selbstauflösung dieses Staatswesens gekommen. Die Ungarn unternahmen mit Waffengewalt die Loslösung von der habsburgischen Herrschaft, bei den slawischen Elementen erwachte der Gedanke eigener nationalstaatlicher Bildungen, das deutsche Element, dessen Repräsentanten bisher in Österreich das Regiment geführt und dadurch diesem Staatswesen den Charakter eines in gewissem Sinne deutschen verliehen, vergaß zum Teil im Freiheitsrausch der durch die realen Verhältnisse unerbittlich gepredigten Wahrheit, daß die Erhaltung Österreichs als eines deutschen Staates und die definitive Überführung der zahlreichen nichtdeutschen Bäche in den allumfassenden Strom deutschen Volkslebens nur unter Verzicht auf die Forderungen der Volksfreiheit durch ein streng diktatorisches, den Germanisierungsprozeß unentwegt förderndes Regime möglich sei. Gewiß hatte auch Metternichs Regiment es an einer mit Hochdruck betriebenen Germanisierungspolitik fehlen lassen; immerhin war seine Verwaltung dem Deutschtum Österreichs förderlicher, als die anfangs von deutschen Freiheitsschwärmern in Österreich ausgegebene Verbrüderungsparole mit den nichtdeutschen Volksstämmen. Im Verlaufe von einigen Monaten gelang es indessen dem österreichischen Gouvernement, sich aus dem revolutionären Wirrwarr herauszuretten und seine Autorität im Lande wiederherzustellen. Nunmehr begann es auch sich sofort wieder mit der deutschen Verfassungsfrage zu

beschäftigen, deren Entwicklung es bisher als passiver Zuschauer hatte vor sich gehen lassen müssen. Im Programm von Kremsier vom 27. November 1848 hatte Österreich bereits die Zentralisation seiner sämtlichen Länder, zugleich aber auch, daß es sich nicht von dem zu errichtenden deutschen Bundesstaat ausschließen lasse, ausgesprochen. Die Olmützer Konstitution vom 4. März 1849 verkündigte sodann ebenfalls für die österreichischen Erbländer das Prinzip der Staatseinheit, und der Frankfurter Nationalversammlung gegenüber wiederholten österreichische Noten die feste Absicht des österreichischen Gouvernements, daß der österreichische Kaiser sich nicht der Zentralgewalt eines andern deutschen Fürsten unterordnen lassen werde, und daß, wenn man Deutschlands Einheit wolle, eine Form gefunden werden müsse, die Österreichs Verbleiben darin ermögliche. Am 5. April 1849 berief Österreich auch seine Abgeordneten von der Nationalversammlung zurück. Diese Schritte des österreichischen Gouvernements waren nicht Ausflüsse eines schlechthin bösen Willens. Gewiß lehrte die nüchterne Erwägung der realen Verhältnisse, daß Österreich noch zu viel fremde, dem Deutschtum direkt feindliche Elemente in sich berge, und daß, solange die letzteren vorhanden, der festgeschlossene, in der Einheit seines Volkstums die Wurzeln seiner Kraft findende deutsche Bundesstaat nicht auf die Dauer zustande zu bringen sei. Das gesamtdeutsche Interesse gebot also unbedingt das Ausscheiden Österreichs, *so wie es war*, wenn das Problem des deutschen Nationalstaats gelöst werden sollte. Vom österreichischen Standpunkte aus erforderte dies aber eine fast das menschliche Vermögen übersteigende Selbstbescheidung und Opferwilligkeit, und deren waren die österreichischen Staatslenker nicht fähig. Dem natürlichen Selbsterhaltungstrieb folgend, suchte das österreichische Gouvernement vielmehr Österreichs vor der Revolution bestandene Vorherrschaft in Deutschland zu behaupten. Demgemäß richteten sich die Maßnahmen Österreichs nach dem Scheitern des Frankfurter Verfassungswerks naturgemäß gegen Preußens Unionspläne, deren Träger General v. Radowitz geworden war. Noch während der letzten Tage des Erfurter Parlaments (26. April 1850) berief Österreich in seiner Eigenschaft als Präsidium der deutschen Bundesversammlung die sämtlichen Bundesglieder zu einer Bundesplenarversammlung nach Frankfurt a. M. auf den 10. Mai 1850 ein, und

dieser Einladung wurde auch von seiten der deutschen Regierungen mit Ausnahme von Preußen und den ihm treu gebliebenen Unionsstaaten entsprochen. Am 7. August 1850 beschloß die Bundesplenarversammlung „den engeren Rat der Bundesversammlung" wieder zu konstituieren. Preußen beachtete Österreichs Ansinnen, die so „reaktivierte Bundesversammlung" auch seinerseits zu beschicken, nicht, und ebenso widersprach es der Gültigkeit des Beschlusses der reaktivierten Bundesversammlung vom 21. September 1850 in der kurhessischen Verfassungssprache. So war die Entscheidung über Österreichs und Preußens diametral entgegengesetzte deutsche Politik der Schneide des Schwerts nahegerückt, in letzter Stunde wich aber Preußen zurück. Radowitz verließ seinen Ministerposten, und der neue Staatsleiter Preußens, v. Manteuffel, schloß mit Österreichs Vertreter, Fürst v. Schwarzenberg, die Punktation von Olmütz vom 29. November 1850. Preußen erklärte formell seinen Verzicht auf die Unionsverfassung und verabredete behufs endgültiger Regelung der Verfassungsfrage Deutschlands mit Österreich in Dresden abzuhaltende Ministerkonferenzen. In weiten Schichten des Preußenvolks erscholl damals laut die Anklage über den durch Manteuffel an Preußens und Alldeutschlands Sache begangenen Verrat. Aber nur der harten realen Notwendigkeit waren Preußens Staatsmänner gefolgt, als sie sich zur Annahme der Olmützer Punktation verstanden. Preußens Armee, die den Konflikt mit Österreich allein zugunsten Preußens hätte lösen können, stand nicht auf der Höhe der Zeit, und Österreich erfreute sich außerdem der Sympathien Rußlands und der meisten deutschen Staaten. Die Dresdener Ministerkonferenzen, bei welchen Vertreter aller dem Deutschen Bunde angehörigen Regierungen vereinigt waren, dauerten vom 23. Dezember 1850 bis 15. Mai 1851, und Preußen erkannte schließlich, daß es, falls eine Reform im Sinne dieser Konferenzen zustande komme, am Bunde wesentlich schlechter gestellt sein würde, als vor 1848. Daher brach es selbst die Dresdener Konferenzen ab und erklärte sich zur bedingungslosen Wiederbeschickung des alten Bundestags zu Frankfurt a. M. bereit. In der Schlußsitzung zu Dresden sprachen die Regierungsvertreter aus, durch die mühevollen und gewissenhaften Beratungen zu der Überzeugung gelangt zu sein, daß die alte Bundesverfassung in den eigentümlichen Verhältnissen Deutsch-

lands tiefere Wurzeln habe, als man oft geglaubt, und daß es wesentlich darauf ankomme, diese Verfassung zu vervollständigen und eine kräftige Handhabung derselben zu versuchen. In den Dresdener Kommissionsberichten erkannte man allseitig „schätzbare Materialien" für die nunmehr in der Bundesversammlung fortzusetzende Revision der Bundesverfassung.

Um die Mitte des Jahres 1848 hatte in Wahrheit der Staatenbund „Deutscher Bund" zu existieren aufgehört. Er war abgelöst durch einen deutschen „Bundesstaat", als dessen Organe mit selbständiger Rechts- und Willenssphäre die Frankfurter Nationalversammlung und der Reichsverweser fungierten. Mit der Auflösung des Frankfurter Parlaments erlosch aber auch die Kompetenz des durch einen Akt der Nationalversammlung eingesetzten Reichsverwesers, und der Wegfall dieser beiden obersten Organe des ins Leben getretenen, auf dem Prinzip der Volkssouveränität basierenden deutschen „Bundesstaats" hatte von selbst auch den Wegfall dieses deutschen „Bundesstaats" zur Folge. Einer Erneuerung des alten Deutschen Bundes stand nun freilich nichts mehr im Wege, aber sie erforderte, wie die Gründung des Deutschen Bundes selbst, die Miteinwilligung sämtlicher früheren Mitglieder desselben. Diese Miteinwilligung wurde auch seit Mai 1851 dadurch erklärt, daß sämtliche deutsche Regierungen sich tatsächlich zur Wiederbeschickung des Frankfurter Bundestags entschlossen und ihre wechselseitigen Beziehungen nach der Norm der ehemaligen Grundgesetze des Deutschen Bundes zu pflegen fortfuhren.

Für die noch in Dresden projektierte Revision der Bundesgrundgesetze tat der reaktivierte Frankfurter Bundestag zunächst gar nichts. Vielmehr war er bedacht, die freiheitlichen Prinzipien, welche in einzelne deutsche Landesverfassungen infolge der Bewegung von 1848/49 eingedrungen waren, soweit es anging, daraus zu entfernen und alles möglichst auf den vorrevolutionären Maßstab zurückzuführen. In der Tat waren im Sturmjahr 1848 in manchen Einzelstaaten Verfassungen entstanden, deren Hauptgrundsätze gegen das von den Bundesgrundgesetzen eingeschärfte „monarchische Prinzip" eklatant verstießen. So verkündigte die Verfassung von Anhalt-Dessau von 1848: § 4. „Die Regierungsform ist die demokratisch-monarchische." § 5. „Alle Gewalten gehen vom Volk aus." Auf Vorschlag eines „politischen Ausschusses" erklärte sich der Bundestag im Be-

schluß vom 23. August 1851 für „berechtigt und verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, daß in keinem Bundesstaate Institutionen und Zustände bestehen, welche für die innere Ruhe und Ordnung desselben und dadurch für die allgemeine Sicherheit des Bundes bedrohlich sind." Die Bundesversammlung forderte daher die Einzelregierungen auf, „die in den einzelnen Bundesstaaten namentlich seit dem Jahre 1848 getroffenen staatlichen Einrichtungen und erlassenen gesetzlichen Bestimmungen einer sorgfältigen Prüfung zu unterwerfen und dann, wenn sie mit den Grundgesetzen des Deutschen Bundes nicht im Einklang stehen, diese notwendige Übereinstimmung ohne Verzug wieder zu bewirken." Ein weiterer Bundesbeschluß vom 23. August 1851 richtete sich gegen die Geltung der Frankfurter Grundrechte. Unter der Ägide des Frankfurter Bundestages kam es in den nächsten fünfziger Jahren in einer ganzen Reihe von Einzelstaaten zu einer Rückwärtsrevision des inneren Verfassungsrechts. Mit Ausnahme der einseitig von oben oktroyierten kurhessischen Verfassung vom 13. April 1852 gingen diese rückwärtsrevidierenden Legislationen auf verfassungsmäßigem Wege vor sich, mit gleichzeitiger oder nachträglicher Zustimmung der Beteiligten. Auch beseitigten sie nicht die landständischen Verfassungen an sich, so daß der Art. 13 der Deutschen Bundesakte seitdem tatsächlich erledigt war. Selbst in Kurhessen mußte schließlich unter Aufhebung der oktroyierten Verfassung von 1852 die alte Verfassung von 1831 samt den Modifikationen von 1848/49 auf badischen Antrag und auf preußisches Drängen durch Bundesbeschluß vom 24. Mai 1862 wiederhergestellt werden.

---

§ 11. Die ersten Regierungsjahre Friedrich Wilhelms IV.

In Preußen vollzog sich nach dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 5. Juni 1823 und der dasselbe ausführenden acht Spezialgesetze das ständische Leben während der letzten Regierungsjahre Friedrich Wilhelms III. in verhältnismäßiger Ruhe. Allgemein war es im Volke bekannt, daß Friedrich Wilhelm III. von den neuen Forderungen des Konstitutionalismus nichts wissen wolle. Seit den Karlsbader Konferenzen glaubte der König unerschütterlich an das Vorhandensein einer republikanischen Gefahr für Deutschland und hielt die konstitutionellen Be-

strebungen nur für eine Vorfrucht derselben. Den Lebensabend des Fürsten, mit welchem das Preußenvolk die Tage tiefster Erniedrigung und glücklichster Erhebung eng verbunden durchgemacht, mochte man nicht durch ungern gesehene Wünsche stören. Ganz blieben jedoch Meinungsverschiedenheiten zwischen den Provinzialständen und der Staatsregierung nicht aus. Nach dem Gesetz vom 5. Juni 1823 sollten die Provinzialstände bis zur Einführung einer reichsständischen Versammlung beratende Stimme haben bei den „Entwürfen solcher allgemeiner Gesetze, welche Veränderungen in Personen- und Eigentumsrechten und in den Steuern zum Gegenstande haben, soweit sie die Provinz betreffen." Das preußische Gouvernement bezog nun in strikteste Auslegung des Gesetzes vom 5. Juni 1823 diese Bestimmung nur auf solche Rechtsvorschriften, welche unmittelbar in das alle Staatsuntertanen gleichmäßig angehende, allgemeine Personen- und Eigentumsrecht und Steuerwesen eingriffen, und erachtete darum z. B. Rechtsvorschriften über Verhältnisse der katholischen und evangelischen Kirche, Prozeßgesetze, durch welche nur das Verfahren über die Rechtsverfolgung, nicht das materielle Recht geordnet wurde, Vorschriften über Organisation und Zuständigkeit der Behörden, sowie über die Beamtendisziplin usw. als nicht darunter fallend. Dagegen versuchten einzelne Provinzialstände, besonders die rheinischen, eine ihnen günstigere Interpretation und erfuhren darum wiederholte geharnischte Zurückweisungen. In der Stille verbreitete sich aber die moderne konstitutionelle Anschauung immer weiter im Lande, und alle Hoffnungen setzte man auf den Kronprinzen. Sobald Friedrich Wilhelm IV. den Thron bestiegen, beantragten die zur Huldigung in Königsberg versammelten preußischen Provinzialstände in einer Denkschrift vom 7. September 1840 die Bildung einer Landesrepräsentation im Geiste der Verordnung vom 22. Mai 1815. Des Königs Antwort im Landtagsabschied vom 9. September 1840 griff auf die Verfassungsabsichten des verstorbenen Königs zurück und erklärte, daß dieser bei Lösung der landständischen Frage angesichts der nach dem Erlaß der Verordnung vom 22. Mai 1815 durch die Entwicklung anderer Länder gegebenen Lehren sich „von den herrschenden Begriffen sogenannter allgemeiner Volksvertretung um des wahren Heils Seines ihm anvertrauten Volks willen" habe fernhalten müssen: „Das Ergebnis Seiner weisen Fürsorge ist die allen Teilen der

Monarchie verliehene provinziale und kreisständische Verfassung; sie hat eine auf deutschem Boden wurzelnde geschichtliche Grundlage, die Grundlage ständischer Gliederung, wie diese durch die überall berücksichtigten Veränderungen der Zeit gestaltet worden." Auf die eigene Person eingehend, erklärte Friedrich Wilhelm IV.: „Uns ist die Ehre zuteil geworden, an diesem Werke mitzuhelfen, und es hat von seiner Entstehung an bis auf diesen Augenblick Unsern lebendigsten Anteil in Anspruch genommen. Dies edle Werk immer treu zu pflegen, einer für das geliebte Vaterland und für jeden Landesteil immer ersprießlicheren Entwicklung entgegenzuführen, ist Uns, die Wir entschlossen sind, auch in dieser großen Angelegenheit den von Unserm Herrn Vater betretenen Weg zu verfolgen, eine der wichtigsten Pflichten des königlichen Berufs. Unsere getreuen Stände können in vollstem Maße Unsern Absichten über die Institution der Landtage vertrauen."

Dem aufmerksamen Leser sagte der objektive Wortlaut des Landtagsabschieds vom 9. September 1840 sofort, daß Friedrich Wilhelm IV., wie zuletzt sein Vater, in der Verfassungsfrage auf einem ganz andern Standpunkt sich befinde, als der vulgäre Konstitutionalismus. Die Erwartung einer „sogenannten allgemeinen Volksvertretung" d. h. eines unmittelbar berechtigten Staatsorgans, welches neben dem königlichen Träger der Staatsgewalt die regierte Gesamtmasse vertrete, wies Friedrich Wilhelm IV. ebenso bestimmt zurück, wie zuletzt sein Vater nichts davon hatte wissen wollen. Auch durch die Verordnung vom 22. Mai 1815 erachtete er das preußische Königtum nicht weiter zur Einführung einer solchen Volksvertretung für verpflichtet. Dem formalen Recht nach nicht ohne Grund! Gewiß war das preußische Königtum, als es sich in den §§ 1—4 der Verordnung vom 22. Mai 1815 der Untertanenschaft gegenüber rechtssatzmäßig zur Einführung einer „Repräsentation des Volks" verband, von den damals allgemein auch in deutschen Regierungskreisen gehegten und speziell von Preußens Vertretern auf dem Wiener Kongreß selbst verlautbarten Ideen ausgegangen, wonach außer Provinzialständen neben dem deutschen Monarchen eine Repräsentation des Gesamtvolks existieren sollte, welche als Kolleg und durch ihre einzelnen Mitglieder das Interesse der regierten Masse als einer Gesamtheit wahrnehme. In diesem Sinne dachte man sich anfangs die in der Verordnung vom 22. Mai 1815 angekündigte Versammlung der Landesrepräsentanten, und Staatskanzler von Hardenberg nahm weiter an, daß die so die Bildung „einer Repräsentation des Volks" näher regulierende schriftliche Verfassungsurkunde „des

preußischen Reichs" auch Bestimmungen über allgemeine Gleichheit vor dem Gesetz, Religionsfreiheit, Petitionsrecht, Preßwesen, Unabhängigkeit und Öffentlichkeit der Gerichte, Verantwortlichkeit der Minister usw. zu bringen haben werde. Immerhin lag in letzter Hinsicht keine rechtssatzmäßige Bindung der Krone nach außen vor und war daher die volle Freiheit der späteren königlichen Entschließung gewahrt. Aber auch die rechtssatzmäßig von der Krone übernommene Verpflichtung zur Einführung „einer Repräsentation des Volks" war in den §§ 1—4 der Verordnung vom 22. Mai 1815, der objektiven Fassung nach, nur in den weitesten Umrissen ausgeprägt und daher behielt der königliche Gesetzgeber, ohne zur formellen Korrektur der Verordnung vom 22. Mai 1815 genötigt zu sein, die rechtliche Freiheit, bei der Erfüllung jener gesetzlichen Verpflichtung spätere Erfahrungen zu berücksichtigen und eventuell dabei auf frühere *interne*, als irrig und gefährlich erkannte Vorstellungen zu verzichten. Um die rechtssatzmäßige Verpflichtung der Einführung „einer Versammlung der Landesrepräsentanten" kam das preußische Königtum ohne formelle Aufhebung der bezüglichen Vorschriften der Verordnung vom 22. Mai 1815 — zu welcher es übrigens jederzeit befugt gewesen — freilich nicht herum. Aber da der objektive Wortlaut der Verordnung nichts Näheres darüber besagte, besaß die Krone vollkommene rechtliche Freiheit, den definitiven Zeitpunkt der Bildung der Landesrepräsentation zu bestimmen und auch, abgesehen davon, daß „die Versammlung der Landesrepräsentanten *aus* den Provinzialständen" zu wählen war, nach Maßgabe späterer Erfahrungen den einzelnen Landesrepräsentanten *nicht* die Eigenschaft von Vertretern der regierten Gesamtmasse zuzubilligen. Mit der königlichen Freiheit, die Einführung einer Landesrepräsentation nach Willkür zu verschieben, ließ die objektive Fassung der Verordnung vom 22. Mai 1815 der Krone auch volle rechtliche Freiheit zu entscheiden, wann eine schriftliche Verfassungsurkunde für den Gesamtstaat Preußen zu erlassen sei. Das Verhalten des preußischen Königtums widerstritt also nicht den formal bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen, als es sich zunächst auf den Erlaß des Gesetzes vom 5. Juni 1823 über Einführung von Provinzialständen und auf die daran anknüpfende Spezialgesetzgebung beschränkte. Indem das Gesetz vom 5. Juni 1823 ausdrücklich noch der weiteren landesväter-

lichen Fürsorge vorbehielt, wann eine Zusammenberufung der allgemeinen Landstände mit beratendem Votum in Sachen allgemeiner Gesetzgebung über Personen-, Eigentums- und Steuerrecht erforderlich sein werde und wie die allgemeinen Landstände dann aus den Provinzialständen zu bilden sein würden, konnte das preußische Königtum überhaupt dem formalen Recht gemäß den Inhalt der Verordnung vom 22. Mai 1815 als erledigt ansehen. Auch die Verordnung wegen des Schuldenwesens vom 17. Januar 1820 nötigte die Krone, welche der Aufnahme eines neuen Staatsdarlehns zunächst nicht bedurfte, nicht zu weiteren Schritten in der Verfassungsangelegenheit. Der Standpunkt des Landtagsabschieds vom 9. November 1840 war daher formalrechtlich einwandsfrei. Derselbe wies übrigens selbst am Schlusse darauf hin, daß die Gesetzgebung von 1823 und 1824 nicht das letzte Wort des preußischen Königtums in der Verfassungsfrage sein werde, leider geschah dies in so geheimnisvoll andeutender Weise, daß die beruhigende Wirkung auf die öffentliche Meinung ausblieb. Viele fanden in dem Landtagsabschied vom 9. September 1840 sogar eine prinzipielle Zustimmung zu dem Antrag der preußischen Stände, und so beauftragte eine königliche Order vom 4. Oktober 1840 den Minister von Rochow, die vollständigen Verhandlungen mit den preußischen Ständen zu veröffentlichen, „um jeder irrigen Ansicht entgegenzutreten, als ob der König durch den Landtagsabschied seine Zustimmung zu dem in der Denkschrift enthaltenen Antrag auf Entwicklung der Landesverfassung im Sinne der Verordnung vom 22. Mai 1815 ausgesprochen hätte." Ebenso wurde 1843 den Posener Provinzialständen positiv erklärt, daß die Berufung auf die Verordnung vom 22. Mai 1815 „unangemessen" und diese für den König „völlig unverbindlich" sei, daß vielmehr bereits König Friedrich Wilhelm III. an die Stelle der Verordnung von 1815 das Gesetz vom 5. Juni 1823 habe treten lassen.

Der hartnäckige Widerstand, welchen Friedrich Wilhelm IV. in seinen ersten Regierungsjahren den Forderungen des vulgären Konstitutionalismus entgegensetzte, wurzelte einerseits in des Herrschers persönlichen Eigenheiten, andererseits in den Übertreibungen mancher liberaler Wortführer. In des Königs Jugendjahre hatten die Ausläufer der französisch-revolutionären Bewegung mit tiefem Weh eingegriffen, und begreiflicherweise

begegnete Friedrich Wilhelm IV. seitdem mit der größten Skepsis allem, was auch nur entfernt das Gepräge französisch-revolutionärer Mache an sich zu tragen schien. Viele der damaligen Wortführer des vulgären Konstitutionalismus in Deutschland pflügten auch uneingedenk der Lehren deutscher Geschichte anstandslos mit dem Kalbe französisch-revolutionärer Ideen. Sie stellten als eine vernunftgemäße Staatsverfassung nur eine solche hin, welche ihre Wurzeln im souveränen Volkswillen habe oder bei welcher das Volk wenigstens als mitvereinbarender Faktor neben dem Fürstentum in Betracht komme (paktierte Verfassung). Eine „oktroyierte" Verfassung, d. h. eine vom unbeschränkten fürstlichen Gesetzgeber aus eigener Machtvollkommenheit erlassene und für die Zukunft wirksame Verfassung wurde für ein Unding erklärt. Hand in Hand mit dieser Grundidee über eine Verfassungsgründung ging auch vielfach die auf dem Boden Frankreichs und Belgiens verwirklichte Lehre, daß das konstitutionelle System anstatt einer einheitlichen Staatsgewalt eine Dreiteilung derselben erfordere, wobei dem Fürsten wesentlich nur die „vollziehende" Gewalt verbleibe. Gegenüber solchem Gebaren versuchte Friedrich Wilhelm IV., als er mit der Verfassungsfrage sich zu beschäftigen begann, sich auf den Boden unverfälschter deutscher Überlieferung zu stellen und im Einklang mit der Gentzschen Unterscheidung zwischen einer landständischen und einer Repräsentativverfassung, welche von Haller in seiner „Restauration der Staatswissenschaft" (6. Bd. 1816—34) wissenschaftlich ausgebaut, verstand er den Geist der deutschen Entwicklung nur dahin, daß ein deutscher Staat neben dem in seiner Person alle Rechte der Staatsgewalt vereinigenden Fürsten nur Vertreter der natürlichen Berufsgliederungen des Volkes — der Berufsstände — behufs Wahrnehmung der eigenen berufsständischen Gerechtsame vertrage. Mit Gentz und von Haller nahm er an, daß eine Einrichtung, welche den einzelnen Abgeordneten zum Vertreter der Gesamtheit des Volkes stempele, letzten Endes doch immer den Hauptfeind des monarchischen Gedankens, das Prinzip der Volkssouveränität, zur Stütze habe. In solchem Geist hatte Friedrich Wilhelm IV. als Kronprinz an der Gesetzgebung von 1823 über die Provinzialstände mitgearbeitet, und die nämliche Gesinnung bewahrte er sich, unbelehrt durch die fortschreitenden Ereignisse, als er in reifem Mannesalter den Thron bestieg.

Schon mit Rücksicht auf Preußens geographische Lage sah er das Heil dieses Staatswesens vornehmlich in der Erhaltung eines starken Königtums. Jede Einrichtung, die nur entfernt an die Idee der Volkssouveränität und der Gewaltenteilung erinnerte, insbesondere die Einführung einer formellen Konstitution für das Staatsganze, welche so manche konstitutionellen Doktrinäre schlechthin im naturrechtlichen Sinne eines neuen Staatsgründungsvertrags zu deuten sich unterfingen, scheute der König als einen Anfang unheilvoller Schwächung der preußischen Königsgewalt und damit des Untergangs des preußischen Staats selbst. Fester denn je war er überzeugt, daß die Verfassung eines Staats, wenn sie Bestand haben solle, organisch im Laufe der Jahrhunderte wachsen müsse; „papierene", „gemachte" Konstitutionen, wie sie der Zeitgeschmack fordere, galten ihm als Kinder politischer Unreife und bloße Eintagsfliegen. Der Einführung allgemeiner Landstände, die noch das Gesetz vom 5. Juli 1823 verheißen, gedachte der König freilich sich nicht zu entziehen: aber es sollten Stände sein, streng an die Vertretung der eigenen Standesinteressen gebunden, und des Königs freiester Entschließung sollte die Wahl des Zeitpunkts überlassen bleiben. Jedes Drängen aus dem Volke heraus erschien als eine schwere Verletzung der dem Könige als dem geborenen Landesvater geschuldeten Gehorsamspflicht.

Unzufrieden mit den Erklärungen Friedrich Wilhelms IV. in der Verfassungsfrage, versuchte alsbald eine im Lande weithin Anklang findende populäre Literatur das volkstümliche Verlangen einer preußischen das Gesamtvolk repräsentierenden Reichsversammlung und eines förmlichen, allgemeinen Staatsgrundgesetzes schlechthin als ein gesetzmäßiges hinzustellen. Diese Institutionen, deduzierte man, seien in dem „Gesetz" vom 22. Mai 1815 längst dem Volke verheißen. Das königliche Angebot einer wahren konstitutionellen Verfassung habe das preußische Volk durch die von ihm vollendete Befreiung der Krone und des Vaterlandes vom französischen Joch angenommen, und auch der Nachfolger Friedrich Wilhelms III. dürfe dem preußischen Volke nicht mehr einseitig das von diesem auf königliches Angebot durch Annahme erworbene Recht entziehen. Der Anspruch auf eine moderne Repräsentativverfassung sei „das wohlerworbene, teuer erkaufte Eigentum der mündig gewordenen preußischen Nation" (Joh. Jacoby). Man

bestritt weiter, daß das Gesetz vom 5. Juni 1823 die Zusagen der Verordnung vom 22. Mai 1815 erfüllt habe; dieselben seien vielmehr noch immer nach den bei ihrem Erlaß notorisch obwaltenden Intentionen auszuführen. Der König war gegenüber den Deduktionen dieser populären Literatur taub, und andere Flugschriften erwiderten manches Treffende über die juristische Haltlosigkeit jener Deduktionen. Der König unternahm selbst eine Fortbildung der von seinem Vater eingeführten ständischen Institutionen zunächst dadurch, daß er unterm 21. Juni 1842 durch besondere Verordnungen für jede der acht Provinzen einen ständischen Ausschuß ins Leben rief. Die Ausschüsse sollten als ständische Organe zu Zeiten, wo die Provinziallandtage nicht versammelt waren, mit ihrem Gutachten gehört werden. Inzwischen vergingen mehrere Jahre, in welchen die Initiative des Königs in der Fortentwicklung der Verfassung ganz erloschen schien. Da kam auf einmal das Patent vom 3. Februar 1847, die ständischen Einrichtungen betreffend, welches des Königs lange im stillen gehegten Plan eines allgemeinen Landtags endlich ausführte. Das Patent erklärte: „So oft die Bedürfnisse des Staats entweder neue Anleihen oder die Einführung neuer oder eine Erhöhung der bestehenden Steuern erfordern möchten, werden Wir die Provinzialstände der Monarchie zu einem Vereinigten Landtag um Uns versammeln, um für erstere die durch die Verordnung über das Staatsschuldenwesen vorgesehene ständische Mitwirkung in Anspruch zu nehmen und zu letzterer Uns ihrer Zustimmung zu versichern." Außerdem legte das Patent dem Vereinigten Landtag im Anschluß an das Gesetz vom 5. Juni 1823 ein beratendes Votum bei solchen allgemeinen Gesetzentwürfen bei, welche Veränderungen des Personen- und Eigentumsrechts und des Steuerwesens betrafen. Der Vereinigte Landtag war die Vereinigung der acht Provinziallandtage zu einer Versammlung, jedoch geteilt in zwei Kurien: die Herrenkurie (Stand der Fürsten, Grafen und Herren mit 80 Stimmen) und die Kurie der drei Stände (231 Abgeordnete der Ritterschaft, 182 der Städte, 124 der Landgemeinden). Beide Kurien berieten und beschlossen teils in vereinigter Versammlung (als vereinigter Landtag), teils abgesondert für sich. Dem Vereinigten Landtag war keine Periodizität verliehen. Dagegen sollte der Vereinigte ständische Ausschuß längstens vier Jahre nach dem Schlusse der

jedesmaligen letzten Versammlung desselben, oder, wenn inzwischen ein Vereinigter Landtag stattgefunden, innerhalb derselben Frist nach dem Schlusse des letzteren berufen werden.

---

§ 12. Die Entstehung der preußischen Verfassung.

Der Eindruck des Patents vom 3. Februar 1847 in der Öffentlichkeit war recht gemischt. Nachdem das Gefühl der ersten Überraschung verschwunden, meldete sich bald die Kritik zum Wort und es zeigte sich, daß der König das Ohr der weit überwiegenden, von den modernen konstitutionellen Ideen bereits erfaßten Mehrheit seines Volkes nicht gewonnen. Das Preußenvolk glaubte jetzt in seiner Mehrheit die von der politischen Flugschriftenliteratur verbreitete Legende, daß es gegenüber der Krone durch die Verordnung vom 22. Mai 1815 und durch die Opfer der Freiheitskriege einen unmittelbaren Rechtsanspruch auf eine dem modernen Konstitutionalismus entsprechende Volksrepräsentation und auf ein umfassendes förmliches Staatsgrundgesetz erworben habe. Man begann jetzt auch vielfach das von der preußischen Gesetzgebung festgehaltene Prinzip, daß auf den Landtagen jeder Stand *nur* durch Abgeordnete vertreten werden könne, „die ihren Berufs- und Lebensverhältnissen nach diesem Stande auch wirklich angehören", als unangemessen zu erklären. Sehr böse war namentlich die Kritik von H. Simon: „Annehmen oder Ablehnen? Die Verfassung von 1847 beleuchtet vom Standpunkt des bestehenden Rechts. Leipzig 1847". Die Schrift begann: „Wir baten Dich um Brot und Du gibst uns einen Stein". Zunächst ging aber der König, unberührt von dem Stimmengebraus um ihn, seinen alten Weg. In der Eröffnungsrede vom 11. April 1847 bekundete er vor dem Vereinigten Landtag nochmals seine Abneigung gegen den vulgären Konstitutionalismus der Zeit. Er pries im Gegensatz zu den Ländern mit „gemachten und gegebenen Konstitutionen" das Beispiel Englands, „dessen Verfassung die Jahrhunderte und eine Erbweisheit ohnegleichen, aber kein Blatt Papier gemacht haben," und betonte, daß das „durch das Schwert groß" gewordene Preußen ein konstitutio-

nelles Regime im gewöhnlichen Sinne nicht vertrage: „Es drängt Mich zu der feierlichen Erklärung, daß es keiner Macht der Erde je gelingen soll, Mich zu bewegen, das natürliche, gerade bei uns durch seine innere Wahrheit so mächtig machende Verhältnis zwischen Fürst und Volk in ein konventionelles, konstitutionelles zu wandeln, und daß Ich es nun und nimmermehr zugeben werde, daß sich zwischen unsern Herrn Gott im Himmel und dieses Land ein beschriebenes Blatt, gleichsam als eine zweite Vorsehung, eindränge, um uns mit seinen Paragraphen zu regieren und durch sie die alte heilige Treue zu ersetzen." Über den Beruf des Vereinigten Landtags selbst äußerte der Herrscher: „Der hochselige König hat das ständische Wesen nach reiferer Überlegung im geschichtlich-deutschen Sinne ins Leben gerufen und Ich habe an seinem Werk allein in diesem Sinne fortgebaut. Sie, m. H., sind deutsche Stände im althergebrachten Wortsinn, d. h. vor allem und wesentlich ‚Vertreter und Wahrer der eigenen Rechte', der Rechte der Stände, deren Vertrauen den bei weitem größten Teil dieser Versammlung entsendet. Nächstdem aber haben Sie die Rechte zu üben, welche Ihnen die Krone zuerkannt hat. Sie haben ferner den Rat gewissenhaft zu erteilen, den dieselbe von Ihnen fordert. Endlich steht Ihnen frei, Bitten und Beschwerden, Ihrem Wirkungskreise, Ihrem Gesichtskreise entnommen, aber nach reiflicher Prüfung, an den Thron zu bringen. Das sind die Rechte, das die Pflichten germanischer Stände. Das aber ist Ihr Beruf nicht: Meinungen zu repräsentieren, Zeit- und Schulmeinungen zur Geltung bringen zu sollen. Das ist vollkommen undeutsch. Ich gebe Ihnen Mein königliches Wort, daß Ich Sie nicht hierhergerufen haben würde, wenn Ich den geringsten Zweifel hegte, daß Sie Ihren Beruf anders deuten wollten und ein Gelüst hätten nach der Rolle sogenannter Volksrepräsentanten." Aber auch im Vereinigten Landtag vermochten die feierlichen Worte des Königs nicht die Geister des Zweifels und der Kritik zu bannen. Man verstand nicht des Herrschers leidenschaftliche Abneigung gegen die papierenen Konstitutionen; sie erschien als Ausfluß einer zu engherzigen Richtung der „historischen" Schule, die sonst im geistigen Leben Deutschlands die Herrschaft des Naturrechts bereits gebrochen hatte. Hatten doch bereits auch Männer wie z. B. Dahlmann (Die Politik 1835; 2. Aufl. 1847), die fest auf dem Boden echter deutscher Traditionen standen, die Übertreibungen von Gentz und von Haller widerlegt und die Vereinbarkeit der modernen konstitutionellen Idee mit der deutschen Staatsentwicklung siegreich nachgewiesen. Die Mehrheit des Vereinigten Landtags nahm daher aus solcher Gesinnung für das Volk kraft der formell nicht aufgehobenen Verordnung vom 22. Mai 1815 bzw. der Verordnung vom 17. Januar 1820 ein Recht auf eine in schriftlicher Verfassungsurkunde niederzulegende Konstitution mit periodisch zu versammelnder Volks-

vertretung in Anspruch. Da das Patent vom 3. Februar 1847 nichts über die regelmäßige, in bestimmten Zeitabschnitten erfolgende Wiederkehr des Vereinigten Landtags sagte, fragte man sich, ob dieser Vereinigte Landtag von 1847 berechtigt sei, die Gerechtsame auszuüben, welche die Verordnung vom 22. Mai 1815 bzw. die Verordnung über das Schuldenwesen vom 17. Januar 1820 der Landesrepräsentation offenbar als einer regelmäßigen Institution des Staatslebens zugesichert. Eine Adresse des Vereinigten Landtages beantragte daher Gewährung der periodischen Einberufung und sprach zugleich eine allgemeine Wahrung der ständischen Rechte aus. Der königliche Bescheid vom 22. April 1847 betonte dagegen die Korrektheit des bisherigen Vorgehens der Krone, ohne den Gedanken einer Weiterentwicklung schlechthin abzulehnen: Das Patent vom 3. Februar 1847 samt den weiteren Anordnungen des Königs sei von diesem aus freiem Entschluß und landesherrlicher Machtvollkommenheit erlassen und es seien dadurch die ständischen Verheißungen Friedrich Wilhelms III. nicht nur erfüllt, sondern sogar wesentlich erweitert; die Gesetzgebung von 1847, welche für die Rechtsstellung des Vereinigten Landtags zunächst allein in Betracht komme, sei „in ihren Grundlagen unantastbar", jedoch weiter bildungsfähig. Auch dieser Bescheid vom 22. April 1847 brachte keine Klärung der Situation. Er enthielt namentlich nicht die besonders ersehnte unzweideutige Zusicherung der Periodizität des Vereinigten Landtages und so schlug schließlich in der Versammlung die Stimmung durch, welche der Rheinländer Hansemann mit den Worten formulierte: man könne nicht weiter von Gnade und Vertrauen leben, man wolle sein Recht. Der Vereinigte Landtag präzisierte von neuem und noch bestimmter seine Verfassungsforderungen: Periodizität seiner Berufung, Beseitigung oder doch Beschränkung der Wirksamkeit des Vereinigten ständischen Ausschusses, Erweiterung des Petitionsrechts, das Recht des Beirats bei allen Gesetzen über Personen- und Eigentumsrecht und die Besteuerung, das Recht der Prüfung des Spezialfinanzetats durch die Abteilungen der Kurien, der Konsentierung von Staatsschulden jeder Art, der Mitwirkung bei der Verwaltung der Domänen und Regalien, endlich das Recht der Zustimmung zu Verfassungsänderungen. Vor Einräumung dieser Rechte wirklicher Reichsstände müsse er, der Vereinigte Landtag, sich weigern, die diesen zustehenden

Befugnisse auszuüben. Der Vereinigte Landtag lehnte demgemäß sowohl die beantragte Staatsgarantie für die Landrentenbanken, wie die Anleihe zum Bau der Ostbahn ab. Zornig ordnete der König die sofortige Einstellung der Arbeiten an der Ostbahn an und erklärte auf die Beschlüsse des Landtags so lange nicht eingehen zu wollen, „bis die Verordnungen vom 3. Februar 1847 ihrem wesentlichen Inhalt nach zur Ausführung gekommen sein würden." Die Landtagsmehrheit bequemte sich darauf, die vom König gewünschten Wahlen zur Staatsschuldendeputation und zu den Ausschüssen, wenn auch zum Teil mit Vorbehalten, vorzunehmen. Aber der unerquickliche Verlauf der Verhandlungen beschleunigte den Entschluß des Herrschers, mit diesem Landtag einstweilen zu Ende zu kommen. Am 26. Juni 1847 wurde der Vereinigte Landtag geschlossen, ohne dem wesentlichen Teil nach die ihm vom König zugewiesenen Arbeiten erledigt zu haben.

Für den oberflächlichen Zuschauer war das Königtum Sieger gegenüber dem Vereinigten Landtag geblieben. Im Lande fraß aber der Groll über die rechtswidrige Nichterfüllung der Rechte des Volks auf eine moderne Konstitution und Volksrepräsentation weiter. Der allgemeinen Erbitterung lieh Abgeordneter Camphausen am 18. Januar 1848 im Vereinigten ständischen Ausschuß scharfen Ausdruck: „Die Regierung wird wissen, daß nicht der Zwiespalt geschlichtet ist, der zwischen den tatsächlichen Zuständen und der früheren Gesetzgebung besteht. Eine große Tat war geschehen: nach dreißigjährigem Harren waren die Vertreter des ganzen Landes in einem Saale versammelt. Das Ausland war überrascht über die Mäßigung der Versammlung. In Preußen aber, wo die Stände bis auf die äußerste Grenze vorrückten und, weit hinübergebogen, die Hand zur Ausgleichung boten, ist diese Hand im Zorn zurückgestoßen werden! Ein Wort hätte hingereicht, den Verfassungsstreit in Preußen auf immer zu beendigen; es ist nicht gesprochen; die Folgen müssen getragen werden; die Geschichte aber wird richten zwischen der Regierung und uns!" Alsbald überstürzten sich die Ereignisse. Es traf die Nachricht der Pariser Februarrevolution in Berlin ein. In der Erkenntnis, daß nun ein Einlenken gegenüber den populären Wünschen doch unvermeidlich sei, ließ der König in der letzten Sitzung des Vereinigten ständischen Ausschusses vom 6. März 1848 eine Botschaft verkündigen, welche dem Vereinigten Landtag die Periodizität verlieh und die Wirksamkeit des Vereinigten ständischen Ausschusses in der vom Landtag 1847 beantragten Weise einschränkte. So

großen Jubel diese königlichen Bewilligungen wenige Monate vorher erregt — jetzt erschienen sie nicht mehr als freie Entschließungen des königlichen Willens, sondern als Äußerungen blasser Furcht. Mit dem 6. März bereits begann die Volksbewegung in Berlin. Am 9. März wurden militärische Vorsichtsmaßregeln nötig. Angesichts der gesteigerten Aufregung erging ein königliches Patent vom 14. März 1848, welches den Vereinigten Landtag zum 27. März nach Berlin berief, „um zu den Maßregeln mitzuwirken, welche im Verein mit den deutschen Bundesgenossen unter den gegenwärtigen schwierigen und gefahrvollen Verhältnissen zum Wohle des deutschen Vaterlandes zu ergreifen." Die am 16. März einlaufende Nachricht von dem Ausbruch der Revolution in Wien hatte das Patent wegen beschleunigter Einberufung des Landtags vom 18. März 1848 zur Folge, welches dessen Zusammentritt bereits am 2. April anordnete und den rückhaltslosen Anschluß Preußens an das konstitutionelle System proklamierte. Wohl erregte das Patent bei der in Berlin um das Königliche Schloß versammelten Menge großen Jubel — da fielen, als Militär auf des Königs Befehl den Schloßplatz zu säubern unternahm, die bekannten zwei Schüsse und die Revolution brach selbst in Berlin aus.

Am 2. April 1848 trat zum zweiten und letzten Mal der Vereinigte Landtag zusammen. Mit seiner Zustimmung wurden sofort zwei Gesetze publiziert. Die Verordnung über einige Grundlagen der künftigen preußischen Verfassung vom 6. April 1848 hob die Kautionspflicht der Zeitungen, die für Staatsverbrechen durch Ausnahmegesetze eingeführten Gerichtsstände und die bestehenden Disziplinargesetze für den Richterstand auf, gewährleistete freies Versammlungs- und Vereinsrecht und die Unabhängigkeit der staatsbürgerlichen Rechte vom religiösen Bekenntnis und erklärte § 6: „Den künftigen Vertretern des Volks soll jedenfalls die Zustimmung zu allen Gesetzen, sowie zur Festsetzung des Staatshaushaltsetats und das Steuerbewilligungsrecht zustehen." Das Wahlgesetz für die zur Vereinbarung der preußischen Staatsverfassung zu berufende Versammlung vom 8. April 1848 bezweckte aber, Preußen unmittelbar in die Bahnen des Konstitutionalismus hinüberzuführen. Es sah im ganzen Lande Wahlen für eine Volksrepräsentation vor, deren Aufgabe § 13 dahin bestimmte: „Die auf Grund des gegenwärtigen Gesetzes zusammentretende Versammlung ist dazu berufen, die künftige Staatsverfassung durch Vereinbarung mit der Krone festzustellen und

die seitherigen reichsständischen Befugnisse, namentlich in bezug auf die Bewilligung von Steuern und Staatsanleihen für die Dauer ihrer Versammlung interimistisch auszuüben." Die Wahlen zu dieser Nationalversammlung waren unter Verzicht auf das bisher für die Bildung der Landtage festgehaltene berufsständische Prinzip als gleichmäßige Bezirkswahlen angeordnet. Doch waren sie indirekte: Urwähler wählten Wahlmänner, diese die Abgeordneten. Jeder Abgeordnete sollte aber nach eigener unabhängiger Überzeugung stimmen und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden sein.

Die Vorschrift des Wahlgesetzes vom 8. April, daß „die auf Grund des Wahlgesetzes zusammentretende Versammlung berufen sei, die künftige Staatsverfassung *durch Vereinbarung* mit der Krone festzustellen", war unzweifelhaft in Konnivenz gegen die vom damaligen vulgären Konstitutionalismus verbreitete Anschauung getroffen, daß vernunftgemäß eine Konstitution, wenn nicht aus einer den souveränen Volkswillen schlechthin repräsentierenden Konstituante, so doch wenigstens aus freier vertragsmäßiger Einigung zwischen einer wahren, durch den Willen *aller* einzelnen Staatsbürger ins Leben gerufenen Volksrepräsentation *und* der Regierung hervorgehen müsse. Nichtsdestoweniger beließ die Vorschrift dem König allein die Trägerschaft der vollen Staatsgewalt, sie machte nicht das preußische Volk oder die Nationalversammlung selbst zu Mitträgern der Staatsgewalt. Auch blieb dem König für die Handhabung der Gesetzgebung an sich allein das entscheidende Wort. Die Übertragung der interimistischen Ausübung der seitherigen reichsständischen Befugnisse (§ 13) auf die Nationalversammlung verlieh derselben in Sachen der Gesetzgebung an sich nur ein beratendes Votum in dem gleichen Umfange, wie es dem Vereinigten Landtag nach dem Rechtsstande von 1847 zugekommen. Der positiven Zustimmung der Nationalversammlung bedurfte der König nach dem Wahlgesetz vom 8. April 1848 nur für die Erledigung der Verfassungsfrage, bei Aufnahme eines neuen Staatsdarlehens, bei Einführung neuer und bei Erhöhung der bestehenden Steuern. Andererseits war es für die Feststellung der künftigen preußischen Staatsverfassung durch Vereinbarung zwischen der Krone und der Nationalversammlung eine sich von selbst verstehende rechtliche Bedingung, daß eine derartige Vereinbarung nach dem durchaus freien

Willen beider Teile wirklich zustande komme. Die Fortbewegung des preußischen Staatswagens war nicht absolut und wirklich ausnahmslos in die durch das Gesetz vom 8. April 1848 gewiesene Bahn eingezwängt. Das Gesetz erteilte das Mandat zur Verfassungsvereinbarung mit der Krone nur der einen auf Grund seiner Bestimmungen gewählten Volksvertretung. Ergab sich nach den Umständen die vollkommene Gewißheit, daß es der Krone unmöglich sei und sein werde, mit der Nationalversammlung die Staatsverfassung frei zu vereinbaren, so entfiel die selbstverständliche Voraussetzung der Wirksamkeit des Gesetzes vom 8. April, und die Krone erlangte wiederum die rechtliche Freiheit, allein in der Verfassungsangelegenheit zu entscheiden.

Durch das königliche Patent vom 13. Mai 1848 wurde die Nationalversammlung auf den 22. Mai nach Berlin einberufen. Des Königs Thronrede stellte der „aus allgemeiner Volkswahl hervorgegangenen" Versammlung ihre doppelte Aufgabe vor Augen, „dem Volke eine ausgedehnte Teilnahme an den Angelegenheiten des Staats zu sichern und zugleich die Bande enger zu schließen, welche seit mehr als vier Jahrhunderten das Hohenzollernhaus mit den Geschicken des Vaterlands unzertrennlich verwoben haben." Von seiten der Krone wurde der Nationalversammlung durch Botschaft vom 20. Mai 1848 der „Entwurf eines Verfassungsgesetzes für den preußischen Staat" zur Erklärung vorgelegt. Die Nationalversammlung beschloß am 15. Juni 1848 die Einsetzung einer Verfassungskommission, welcher „unter Zufertigung des Regierungsentwurfs und Mitteilung aller auf die Verfassung bezüglichen Petitionen und Anträge, dessen Beratung und eventuelle Umarbeitung bzw. die Ausarbeitung eines neuen Entwurfs" aufgetragen wurde. Die Verfassungskommission stellte darauf unter dem Vorsitz des Abgeordneten Waldeck auf der Grundlage des Regierungsentwurfs einen vollständigen „Entwurf der Verfassungsurkunde für den preußischen Staat" samt Motiven her und überreichte ihn am 26. Juli 1848 der Nationalversammlung. Das Plenum derselben begann die Verhandlungen über den Kommissionsentwurf am 12. Oktober 1848. In nur sieben Plenarsitzungen kam die Nationalversammlung nicht über den Eingang und die vier ersten Artikel hinaus. Dabei strich sie im Eingang die Formel „von Gottes Gnaden", und der die Aufhebung der Standesrechte aussprechende Artikel 4 erhielt die Fassung: „Es gibt im Staate weder Standesunterschiede noch Standesvorrechte. Der Adel ist abgeschafft. Der Gebrauch adliger

Titel und Prädikate in öffentlichen Urkunden ist untersagt." Die Streichung der Formel „von Gottes Gnaden" kommentierte der Abgeordnete Schulze: „Man pflegt, wenn ein Handelshaus bankrott geworden ist, die Firma nicht mit in das neue Geschäft hinüberzunehmen. Nun glaube ich, daß in der Geschichte der Absolutismus mit der alten Firma ‚von Gottes Gnaden' vollständig bankrott gemacht habe. Der Gesellschafter, ‚die Gnade Gottes,' welcher einstehen mußte für seine Verpflichtungen, scheint sich aus dem Geschäft ganz zurückgezogen zu haben, und dadurch mag eben dasselbe vollständig bankrott gemacht haben. Ich rate daher, wir nehmen die alte bankrotte Firma nicht in das neue Geschäft hinüber." Diese Beschlüsse der Nationalversammlung erbitterten den König in hohem Grade. Am 15. Oktober erklärte er dem Präsidenten der Nationalversammlung Grabow, „kein Recht lasse die Versammlung unangetastet; aber das „von Gottes Gnaden" ihm zu nehmen, sei keine irdische Macht stark genug, vielmehr fühle er sich durch Gottes Gnade fähig, den Aufruhr und die Aufrührer zu zerschmettern, wo er sie finde." In der Tat entbehrte die Verwerfung der Formel „von Gottes Gnaden" staatsrechtlich der unbedingten Notwendigkeit. Sie stellte nur, wie es den gegebenen Verhältnissen wirklich entsprach, den Besitz der preußischen Krone nicht als ein von einem souveränen Volkswillen übertragenes Gut hin, sondern betonte ihr unmittelbares Herauswachsen aus der positiven Rechtsentwicklung des preußischen Staates. In der Folge befestigte noch eine Reihe anderer Beschlüsse und Maßnahmen der Nationalversammlung bei der Krone und deren Beratern mehr und mehr die Überzeugung, daß es unmöglich sei, mit dieser Versammlung zum Ziele der freien Vereinbarung der künftigen preußischen Staatsverfassung zu gelangen. Die den Sitzungssaal der Nationalversammlung umlagernde Masse „Bassermannscher Gestalten" versuchte tumultuarisch auf die Abgeordneten und die Versammlung einzuwirken, einzelne Abgeordnete wurden tätlich mißhandelt, am 31. Oktober wurde sogar „von aufgeregten Volkshaufen der Sitzungssaal der Nationalversammlung förmlich belagert und unter Entfaltung der Zeichen der Republik der Versuch gemacht, die Abgeordneten durch verbrecherische Demonstrationen einzuschüchtern". In der Sitzung vom 9. November 1848 verlas der neue Ministerpräsident Graf v. Brandenburg eine königliche Botschaft vom 8. November, welche den Sitz der Versammlung von Berlin nach Brandenburg verlegte und dieselbe bis zum 27. November vertagte. Denn, lautete die Begründung, „die Ereignisse bewiesen deutlich, daß die Ver-

sammlung, aus deren Schoße die Grundlagen einer wahren die allgemeine Wohlfahrt bedingenden Freiheit hervorgehen sollen, der eigenen Freiheit entbehre, und daß die Mitglieder der Nationalversammlung bei den nicht selten wiederkehrenden anarchischen Bewegungen in Berlin nicht denjenigen Schutz fänden, welcher erforderlich sei, um ihre Beratungen vor dem Scheine der Einschüchterung zu bewahren". Die Order des Königs, welche die Verlegung der Nationalversammlung nach Brandenburg aussprach, war durchaus dem formalen Recht gemäß. Denn weder das Wahlgesetz vom 8. April 1848, noch sonst eine gesetzliche Bestimmung gewährte der Nationalversammlung gerade positiv das Recht auf die Tagung in Berlin. Indessen nur der kleinere Teil der Nationalversammlung erkannte das Verfahren des Königs als rechtmäßig an. Eine Majorität von 290 Abgeordneten blieb in Berlin zusammen und bestritt der Krone das Recht, einen konstituierenden Reichstag zu vertagen, zu verlegen oder aufzulösen. Am 13. November genehmigte sie eine Denkschrift ihres Ausschusses über eine Anklage gegen die Minister und beschloß in der letzten Sitzung vom 15. November 1848, noch 260 Mitglieder stark, „daß das Ministerium Brandenburg nicht berechtigt sei, über die Staatsgelder zu verfügen und die Steuern zu erheben, solange die Nationalversammlung nicht ungestört in Berlin ihre Beratungen fortzusetzen vermöge und daß dieser Beschluß mit Ablauf des 17. November 1848 in Kraft und Wirkung trete". Mit diesem Beschluß vollzog die in Berlin tagende Versammlung einen direkt revolutionären Akt. Keine gesetzliche Vorschrift gewährte der Nationalversammlung ein derartiges Verfügungsrecht über die Staatsgelder; das Staatsministerium war nicht ein bloßer Vollziehungsausschuß des Willens der Nationalversammlung und die Staatsregierung blieb trotz des Steuerverweigerungsbeschlusses zu der Steuererhebung befugt, welche den einmal in Kraft getretenen gesetzlichen Bestimmungen entsprach. Angesichts der Renitenz der Berliner Versammlung hinderte die Staatsregierung deren Sitzungen mit militärischer Hilfe, und ein Reskript des Staatsministeriums vom 18. November an sämtliche Regierungen wies darauf hin, daß die von einem Teil der Nationalversammlung während deren Vertagung beschlossene Steuerverweigerung ein formell und materiell ungültiger Akt sei, gegen welchen überall, wo sich eine Verwirklichung desselben kundgeben sollte, mit Zwangsmitteln und nötigenfalls durch Militärgewalt einzuschreiten sei. Die Wiedereröffnung der Nationalversammlung in Brandenburg am 27. November ergab deren Beschlußunfähigkeit.

Am 1. Dezember erschienen zwar noch mehr als 100 andere Mitglieder, aber nach Verwerfung eines Vertagungsantrages verließen dieselben wieder die Versammlung, die infolgedessen beschlußunfähig blieb. Die letzten Ereignisse verschafften dem objektiven Betrachter der Dinge die vollständige Gewißheit, daß es bei der notorischen Gesinnungsweise der Mehrheit der Nationalversammlung schlechterdings unmöglich sei, mit dieser das Ziel des Wahlgesetzes vom 8. April 1848 zu erreichen. Da dies Gesetz sich wegen des Wegfalls der selbstverständlichen Voraussetzung seiner Wirksamkeit — der Möglichkeit einer freien Vereinbarung zwischen Krone und Nationalversammlung über die Staatsverfassung — als nicht ausführbar erwies, wurde das Königtum jeder weiteren Rücksichtnahme auf dasselbe entbunden und kraft seiner in der Verfassungsfrage nunmehr unbeschränkten Machtvollkommenheit vollzog es folgende legitime Schritte. Eine königliche Verordnung vom 5. Dezember 1848 sprach die Auflösung der Nationalversammlung aus. Ein Bericht des Staatsministeriums vom 5. Dezember 1848 erklärte: „Uneingedenk ihrer wahren Aufgabe und ihrer Pflichten gegen die Krone und gegen das Land hat die Mehrzahl der Abgeordneten ihre Beratungen in Berlin eigenmächtig fortgesetzt und sich angemaßt, als eine souveräne Gewalt über Rechte der Krone zu entscheiden. Sie hat sich nicht gescheut, durch die an das Volk gerichtete Aufforderung zur Verweigerung der gesetzlichen Steuern die Brandfackel der Anarchie in das Land zu schleudern und den ganzen Staatsverband dem Umsturz preiszugeben. Durch diese rechtswidrigen Beschlüsse hatte die in Berlin forttagende Mehrzahl der Mitglieder der Versammlung offen einen Standpunkt eingenommen, bei dessen Festhaltung die Möglichkeit einer befriedigenden Vereinbarung des Verfassungswerkes nicht abzusehen war. Hierauf wären Ew. K. Maj. schon damals, unmittelbar nach dem Steuerverweigerungsbeschluß, unzweifelhaft berechtigt gewesen, die Versammlung aufzulösen.“ Die Hoffnung des Königs, daß nach Ablauf der Vertagungsfrist eine Verständigung mit der Nationalversammlung in Brandenburg gelingen werde, sei vergeblich gewesen. Die Brandenburger Vorgänge zeigten die Mehrheit der Nationalversammlung auf einem Standpunkt, ‚welcher die Möglichkeit einer Vereinbarung mit der Krone ausschließe‘. Die Nationalversammlung befinde sich ‚in einem Zustande so tiefer innerer Zerrüttung, daß mit ihr die Verfassungsberatung ohne Verletzung der Würde der Krone nicht länger fortgesetzt werden könne‘. Daher sei die Auflösung der Versammlung unumgänglich.“ Am 5. Dezember 1848 erließ der König aber auch einseitig aus königlicher Machtvollkommenheit eine „Verfassungsurkunde für den preußischen Staat“. Sie war auf der Grundlage des Regierungs-

verfassungsentwurfs vom 20. Mai 1848 unter Berücksichtigung einerseits der vom preußischen Königtum „im März erteilten Verheißungen", andererseits der Vorarbeiten der preußischen Nationalversammlung und der Beschlüsse der Frankfurter Nationalversammlung formuliert. Die oktroyierte Verfassung vom 5 Dezember 1848 band hinfort den preußischen König bei der Ausübung der Gesetzgebung (Art. 60) an die Zustimmung einer aus zwei Kammern bestehenden Volksvertretung. Doch sagte Art. 105, Abs. 2: „Wenn die Kammern nicht versammelt sind, können in dringenden Fällen, unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums, Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen werden; dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen." Beim Erlaß dieser Verfassung war es des Königs Absicht, Preußens „getreues Volk sogleich der von demselben ersehnten Segnungen der verheißenen konstitutionellen Freiheiten teilhaftig werden zu lassen, die Regelung der letzteren nicht von dem in ferner Aussicht stehenden Ergebnis der Vereinbarung mit einer anderweitigen Volksvertretung abhängig zu machen, dieselbe vielmehr durch die Verfassungsurkunde dauernd zu sichern." Zugleich verkündete Art. 112 der oktroyierten Verfassung: „Die gegenwärtige Verfassung soll sofort nach dem ersten Zusammentritt der Kammern einer Revision auf dem Wege der Gesetzgebung (Art. 60 und 106) unterworfen werden." Demgemäß wurden sofort durch ein Patent vom 5. Dezember 1848 „die nach der Verfassungsurkunde ins Leben zu rufenden beiden Kammern" auf den 26. Februar 1849 nach Berlin beschieden. Zur Konstituierung der beiden Kammern wurden unterm 6. Dezember 1848 zwei Wahlgesetze oktroyiert. In der Zwischenzeit bis zum Zusammentritt der Kammern erging auf Grund des Art. 105 Abs. 2 eine ganze Reihe königlicher Verordnungen, welche die durch die neuen Zeitverhältnisse geforderten Reformen bereits von sich aus auf den wichtigsten Gebieten des öffentlichen Lebens vorsahen und später von den Kammern mitrevidiert wurden. Nach ihrer Konstituierung beschäftigten sich beide Kammern mit der Frage der Gültigkeit der oktroyierten Verfassung vom 5. Dezember 1848 und erkannten dieselbe in ihren Adressen an den König (vom 17. und 30. März 1849) als „das zu Recht bestehende Staatsgrundgesetz" der Monarchie an. Die Revisionsarbeit der beiden Kammern an der oktroyierten Verfassung erlitt aber insofern eine Unterbrechung, als die Staatsregierung am 27. April

1849 bereits sich veranlaßt fand, die zweite Kammer aufzulösen und die erste Kammer zu vertagen. Der Bericht des Staatsministeriums bemerkte, daß die zweite Kammer sich nicht immer in den Schranken ihrer Befugnis gehalten, namentlich bei den Beschlüssen, durch welche die von der Reichsversammlung zu Frankfurt beschlossene Verfassung für rechtsgültig und die Fortdauer des über Berlin verhängten Belagerungszustandes für ungesetzlich erklärt worden. Um eine gefügigere zweite Kammer zu erhalten, erließ die Krone — dem formalen Recht gemäß — auf Grund des Art. 105 Abs. 2 der oktroyierten Verfassung an Stelle des Wahlgesetzes vom 6. Dezember 1848 eine neue Wahlverordnung für die zweite Kammer vom 30. Mai 1848 und berief die beiden Kammern auf den 7. August 1849 nach Berlin ein. Beide Kammern erkannten vorbehaltlich der Revision die Wahlverordnung als rechtsgültig an. Sie unterzogen sich nunmehr auch der Verfassungsrevision unter Kommunikation der gefaßten Beschlüsse, und bei der überwiegenden Mehrzahl der Artikel wurde Übereinstimmung erzielt. In der ersten Kammer fand die Schlußberatung am 17., in der zweiten Kammer am 18. Dezember 1849 statt. Jede der beiden Kammern überreichte sodann die von ihr zuletzt revidierten Abschnitte der Verfassungsurkunde mit der Redaktion der gefaßten Beschlüsse der Staatsregierung zur Erklärung. Hierauf eröffnete eine königliche Botschaft vom 7. Januar 1850 den beiden Kammern am 9. Januar, daß der König zwar willens sei, den von den Kammern beschlossenen Änderungen der Verfassung vom 5. Dezember 1848 seine Zustimmung zu erteilen, daß ihm indessen „nach sorgfältiger Prüfung und Erwägung noch einige andere Abänderungen und Ergänzungen der Verfassungsurkunde nötig erschienen"; die Volksvertretung möge in des Königs weiteren auf „Verbesserung der Verfassung gerichteten Vorschlägen einen Beweis der königlichen Gewissenhaftigkeit erkennen und würdigen." Eine vom Staatsministerium unterzeichnete „Zusammenstellung" führte unter XV Ziffern die Propositionen der Krone auf. Nach Prüfung genehmigten die Kammern die königlichen Propositionen teils unbedingt, teils mit Modifikationen, welchen die Staatsregierung im Laufe der Beratungen zugestimmt hatte. Nur hinsichtlich der Lehne und Fideikommisse und der Ministerverantwortlichkeit wurden die Vorschläge der Krone abgelehnt. Die Schlußberatung

der ersten Kammer — fand am 29. Januar 1850 statt. In den Sitzungen vom 1. Februar 1850 eröffnete eine königliche Botschaft vom 31. Januar den Kammern, daß der König in der Verfassung vom 5. Dezember 1848 vorbehaltene Revision derselben nunmehr als beendet ansehe und die Verfassung mit sämtlichen von beiden Kammern übereinstimmend beschlossenen Zusätzen und Abänderungen vollzogen und deren Publikation durch die Gesetzsammlung angeordnet habe. Nach erfolgter Publikation leistete der König am 6. Februar 1850 persönlich vor den vereinigten beiden Kammern den Eid auf die Verfassung vom 31. Januar und nahm zugleich den Eid der Staatsminister und der Abgeordneten entgegen. In seiner Ansprache bemerkte der König, daß das von ihm „kraft königlicher Machtvollkommenheit" zu bestätigende Verfassungswerk entstanden sei in einem Jahr, welches die Treue werdender Geschlechter wohl mit Thränen, aber vergebens wünschen wird, aus unserer Geschichte hinausringen"; doch habe die „aufopfernde Treue von Männern, die den Thron gerettet", „die bessernde Hand daran gelegt" und der Verfassung eine Form gegeben, die ihm, dem König, die Bestätigung erlaube, weil es „in Hoffnung könne": „M. H. Sie haben Mir durch Ihre treffliche Arbeit und durch die Aufnahme Meiner letzten Vorschläge ein Pfand gegeben, daß Sie die vor der Sanktion begonnene Arbeit der Vervollkommnung auch nachher nicht lassen wollen und daß es unserm vereinten redlichen Streben auf verfassungsmäßigem Wege gelingen werde, es den Lebensbedingungen Preußens immer entsprechender zu machen".

---

§ 13. Der Norddeutsche Bund und das neue Reich.

In neuerer Zeit ist darüber gestritten, ob bei der Wertung der Fortschritte der menschlichen Entwicklung das Hauptverdienst der Masse der vielen einzelnen oder dem aus dieser Masse hervorragenden Führer und Haupt beizumessen sei. Man hat zum Teil den Heroenkultus aus der geschichtlichen Darstellung austreiben wollen. Der ganze Streit ist ein recht müßiger. Sicher waren auch die Gestalten, die als Heroen des Menschengeschlechts angesehen werden können, Kinder ihrer Zeit, mit deren allgemeinen Fehlern und Vorzügen behaftet. Andererseits erscheinen auch die Großtaten menschlichen Geistes, die einzelnen aus dem Genus homo sapiens gelangen, durchaus nicht als

schlechthin von Überlieferung und Umgebung losgelöste Produkte der Kräfte dieser einzelnen. Die vielen Hunderte und Tausende der einzelnen, welche vorher waren und mitleben, müssen den Boden bereitet, die Bausteine zurechtgeformt haben, bis der Meister erscheint und in rascher Arbeit den Jahrhunderte hindurch währenden Bau vollendet. Der den Fortschritt des Menschengeschlechts bedeutende Gedanke, den schließlich der eine Gottbegnadete ausspricht und zu verfolgen lehrt, liegt nicht selten leise schlummernd in der Tiefe der Seele der Mitlebenden, bis das erste Aussprechen das bei allen verborgene Gut offenbar macht. Kein verständiger Betrachter der menschlichen Entwicklung darf daher das Mitverdienst der vielen einzelnen um die Fortschritte der Menschheit außer acht lassen — nichtsdestoweniger bleibt ihm dann doch das Recht, den einen zu preisen, dessen Witz endlich des Rätsels Lösung glücklich gelang. Mit dieser allgemeinen Betrachtung ist auch der Boden gefunden, das Verdienst Bismarcks um die endliche Wiedergründung eines deutschen Nationalstaats recht zu würdigen. Volk und Fürsten hatten 1848—1850 gestrebt, den Weg zur wahren politischen Einheit Deutschlands zu finden; das Schicksal rief: „Vergeblich!" Da kam der eine, der das Zauberwort wußte: „Eisen und Blut". In der Sitzung der Budgetkommission des preußischen Abgeordnetenhauses vom 23. September 1862 äußerte bereits der zum leitenden preußischen Staatsminister ernannte Bismarck mit ungewohntem Freimut: „Nicht auf Preußens Liberalismus sieht Deutschland, sondern auf seine Macht; Bayern, Württemberg, Baden mögen dem Liberalismus indulgieren, darum wird ihnen doch keiner Preußens Rolle anweisen; Preußen muß seine Kraft zusammenfassen und zusammenhalten auf den günstigen Augenblick, der schon einigemal verpaßt ist; Preußens Grenzen nach den Wiener Verträgen sind zu einem gesunden Staatsleben nicht günstig; nicht durch Reden und Majoritätsbeschlüsse werden die großen Fragen der Zeit entschieden — das ist der große Fehler von 1848 und 1849 gewesen —, sondern durch Eisen und Blut." Wie er zu solcher Anschauung gekommen, schilderte Bismarck am 9. Juni 1866 dem Korrespondenten des Pariser Siècle, Vilbort: „Vor sechzehn Jahren lebte ich als Landedelmann, als der Wille des Königs mich als Bundestagsgesandten nach Frankfurt berief. Ich war auferzogen in der Bewunderung, ich möchte sagen: dem Kultus der österreichischen Politik. Ich brauchte nicht viel Zeit, um meine Jugendirrtümer über Österreich loszuwerden, und ich wurde sein erklärter Gegner. Die Erniedrigung meines Landes, die Aufopferung Deutschlands für fremde Interessen, eine hinterhaltige und treulose Politik, das alles war nicht geeignet, mir zu gefallen. Ich wußte nicht, daß ich in

Zukunft eine Rolle spielen sollte; aber damals faßte ich den Entschluß, den ich jetzt auszuführen im Begriffe bin, Deutschland von dem Joche Österreichs zu befreien, wenigstens den Teil desselben, der nach Geist, Religion, Sitten und Interessen an die Geschicke Preußens gebunden ist, ich meine Norddeutschland. Um dieses Ziel zu erreichen, trotze ich allem, dem Exil und selbst dem Schafott. Und zum Kronprinzen, der durch Erziehung und Geistesrichtung mehr ein Mann der parlamentarischen Regierung ist, habe ich gesagt: ‚Was liegt daran, wenn man mich aufhängt, wenn nur mein Strick Ihren Thron fest mit diesem Norddeutschland verbindet'." Unauslöschlichen Dank schuldet das deutsche Volk Bismarck für das Gigantenwerk, die Errichtung des deutschen Nationalstaates. Aber das hohe Lied, das der Schilderer von Deutschlands Neugründung unwillkürlich auf Bismarck anstimmen muß, schließt die Anerkennung nicht aus, daß Bismarck sein Werk in relativ kurzer Zeit nur vollenden konnte, weil das Schicksal die rechten Vorbereitungen dafür getroffen hatte. Es gab Bismarck einen Herrn, so gütig und einsichtig, daß er den rechten Mann unbehindert schalten und walten ließ, es gab ihm Mitstreiter, die auf ihrem Gebiete genial das Vertrauen Bismarcks nicht enttäuschten, es gab ihm eine Nation, deren überwiegende Mehrheit gern und mit Verständnis Bismarcks Leitung sich fügte, sowie sie in ihm den rechten Mann erkannte. Nicht geringe Unterstützung erwuchs Bismarck dabei auch aus den Erfahrungen und Resultaten der gescheiterten Einheitsbewegung von 1848. Die gegenwärtige Reichsverfassung beruht auf einer Arbeit Bismarcks. Als den Ende 1866 in Berlin sich versammelnden Kommissaren der norddeutschen Regierungen der Entwurf der künftigen norddeutschen Bundesverfassung vorgelegt werden sollte, mußte Bismarck, mit den Vorarbeiten seiner Räte unzufrieden, sich selbst der Abfassung des Entwurfs unterziehen. In wenigen Stunden entwarf er die grundlegenden Artikel über die Bundeskompetenz, Bundesgesetzgebung, Bundesrat, Bundespräsidium und Reichstag. Nimmermehr wäre aber diese Arbeit so rasch vonstatten gegangen, hätte Bismarck nicht an der Reichsverfassung vom 28. März 1849 jetzt nach Ausscheidung Österreichs eine durchaus brauchbare Unterlage gefunden. Dem großen Realpolitiker gelang nun schnell die Anpassung des brauchbaren Inhalts der Reichsverfassung von 1849 an die gegebenen Verhältnisse. Selbst dem verfassungsberatenden Norddeutschen Reichstag von 1867 war das Schicksal der Frankfurter Nationalversammlung nicht minder eine heilsame Lehre. Von einer langatmigen Debatte über die Frage der individuellen

Grundrechte sah man ab, und sowie die Verfassungsberatung im Plenum des Reichstags von 1867 ins Stocken zu geraten schien, erschollen sofort energische Warnerstimmen, nicht in die Fehler von 1848/49 zu verfallen.*)

Der Deutsche Bund, welcher 1851 durch allgemeine Wiederbeschickung des reaktivierten Bundestags zu Frankfurt a. M. mit den sogenannten Bundesgrundgesetzen, der Deutschen Bundesakte von 1815 und der Wiener Schlußakte von 1820, wieder in Kraft gesetzt war, faßte die deutschen Staaten in der Form eines völkerrechtlichen, vertragsmäßigen, Staatenbundes zusammen, der für alle Glieder ein „beständiger" (d. B. A.), ein „unauflöslicher" (W. S. A.) sein sollte. Diese Form politischer Einigung rief, nachdem man sich in Deutschland von der Erschütterung der Sturmjahre 1848—50 einigermaßen erholt, alsbald wieder eine recht bittere Kritik auf den Plan. Der bürgerliche Mittelstand, der namentlich in moderner Zeit der wahre stützende Träger der politischen Organisationen geworden, hatte aus Besorgnis vor dem in der Bewegung von 1848 sich ankündigenden roten Schrecken die Regierungen in der Niederwerfung und Niederhaltung der demagogischen Bestrebungen gewähren lassen. Sah er doch auch durch die sogenannte Reaktion der fünfziger Jahre den wesentlichen Teil der konstitutionellen Freiheiten nicht angetastet; selbst Preußen verharrte auf der einmal eingeschlagenen konstitutionellen Bahn. In seinem bürgerlichen Besitz wieder gesichert, richtete der bürgerliche Mittelstand in Deutschland von neuem seine Wünsche auf eine straffere politische Organisation Gesamtdeutschlands. Aus solchen Empfindungen heraus erwuchs insbesondere im Nordwesten Deutschlands die Gründung des Nationalvereins (Juni 1859). Obwohl mit dem Ziele des Nationalvereins, welcher Preußen als Spitze des politisch geeinten deutschen Vaterlandes wollte, wenig einverstanden, aber in Erkenntnis des tief den bürgerlichen

*) Abg. Braun (Wiesbaden): „Diese Grundrechtsdebatte (i. J. 1848) war ein ‚Schrecken ohne Ende' und endigte mit einem ‚Ende mit Schrecken'. Während man allen deutschen Fleiß und alle deutsche Gründlichkeit an die Grundrechte verwandte, mußten wir das beschämende Schauspiel erleben, daß unsere Gesandten, die Botschafter der deutschen Nation und der deutschen Reichsgewalt in London und Paris in den Vorzimmern herumlungerten und noch nicht einmal imstande waren, Audienz zu erhalten beim General Cavaignac und Lord Palmerston." Abg. v. Vincke, Sten. Ber. S. 367.

deutschen Mittelstand durchziehenden Einheitssehnens schlug daher 1861 selbst der sächsische Minister von Beust eine Reform des Deutschen Bundes vor. Sowohl Österreich wie Preußen lehnten aber das Beustsche Projekt von vornherein ab: Österreich, weil es als Großmacht auch nicht zeitweilig einem preußischen Präsidium sich unterordnen könne, Preußen, weil die Einfügung staatsrechtlicher Elemente in einen völkerrechtlichen Bund für Großstaaten wie Österreich und Preußen unannehmbar und eine Besserung nur unter Konstituierung eines engeren Bundes mit starker Zentralgewalt innerhalb des völkerrechtlichen Deutschen Bundes, also auf den Wegen der Union von 1849, möglich sei. Alsbald griff aber Österreich auf den Plan einer Bundesreform zurück. Durch die Niederlage von 1859 in seiner Großmachtstellung erschüttert, suchte Österreich durch Verstärkung seines Einflusses in Deutschland sich neu zu kräftigen. Nach dem österreichischen Projekt von 1863 sollte die Bundesexekutive einem Bundesdirektorium von 5 Stimmen zustehen, in welchem Österreich, Preußen, Bayern je eine, die übrigen Staaten zwei Gesamtstimmen haben sollten. Neben dem Bundesdirektorium sollte die „Bundesrat" genannte Bundesversammlung als beratende Behörde fortbestehen. Bei der Bundesgesetzgebung und Feststellung des Bundeshaushalts sollte das Direktorium der Zustimmung eines aus Delegierten der partikulären Volksvertretungen gebildeten Hauses bedürfen. Die Befugnisse des Bundesdirektoriums, welches unter voller Geschäftsleitung Österreichs mit einfacher Majorität beschloß, waren umfassend: „Verwaltung der „vollziehenden Gewalt" des Bundes, seine Vertretung als Gesamtmacht, Sorge für äußere und innere Sicherheit Deutschlands, Initiative zu Gesetzen und gemeinsamen Einrichtungen, Handhabung der Bundeskriegsverfassung, Einziehung der Matrikularbeiträge." Österreich veranlaßte, ohne vorher eine Verständigung mit Preußen zu versuchen, daß sein Reformprojekt in der Zeit vom 16. August bis 1. September 1863 von einem Fürstentag zu Frankfurt a. M. unter Vorsitz des österreichischen Kaisers durchberaten wurde. Die Verhandlungen des Frankfurter Fürstentages durchkreuzte aber das auf Andringen Bismarcks erfolgte Fernbleiben König Wilhelms von Preußen. Die deutschen Fürsten erkannten in ihrer Mehrzahl selbst, daß eine politische Einigung Deutschlands mit Österreich, doch ohne [illegible]n, sie schlechthin österreichischer Willkür ausliefere, und

so flaute die Begeisterung für das österreichische Reformprojekt mehr und mehr ab. Die österreichischen Staatsleiter verhehlten sich bald nicht, daß ihre Reformvorschläge infolge der Weigerung Preußens auf ein totes Geleise gelangt, und es bedeutete für sie eine Erlösung aus schwerer Verlegenheit, als mit dem Tode des dänischen Königs Friedrich III. die schleswig-holsteinsche Frage akut wurde. Als der neue dänische König Christian IX. unterm 18. November 1865 eine dänische Gesamtstaatsverfassung sanktionierte, welche ganz Schleswig „bis zur Eider" vertragswidrig für einen integrierenden Bestandteil der dänischen Monarchie erklärte, gelang es Bismarck, Österreich für ein selbstständiges Einschreiten mit Preußen, losgelöst vom Frankfurter Bundestag, zu gewinnen. Der von Österreich und Preußen in ihrer Eigenschaft als europäische Großmächte, nicht als Glieder des Deutschen Bundes geführte Krieg gegen Dänemark endigte 1864 mit dem Frieden zu Wien, in welchem dieses auf seine Rechte an Schleswig-Holstein zugunsten der Sieger verzichtete. Als Thronbewerber für Schleswig-Holstein meldete sich daneben Herzog Friedrich von Holstein-Augustenburg, ohne jedoch — auf die Sympathien Österreichs und der süddeutschen Regierungen bauend — gewillt zu sein, die von Preußen als Entschädigung für das im Befreiungskampfe vergossene preußische Blut geforderten Kompensationen zuzugestehen. Der Ausbruch des Konflikts wurde noch einmal durch den Gasteiner Vertrag vom 14. August 1865 vertagt: unter Aufrechterhaltung ihrer gemeinsamen, durch den Wiener Frieden von 1864 begründeten Rechte an Schleswig-Holstein verabredeten Österreich und Preußen, daß bis auf weiteres Holstein in die Verwaltung Österreichs, Schleswig in die Verwaltung Preußens übergehen solle. Die folgenden Monate zeitigten auch keine Einigung. Da ersuchte Österreich am 1. Juni 1866 den Frankfurter Bundestag um Intervention und Entscheidung in der schleswig-holsteinschen Sache. Dieser Antrag Österreichs bedeutete Preußen gegenüber eine schwere Vertragsverletzung. Österreich und Preußen waren in der schleswig-holsteinschen Frage gegen Dänemark als europäische Großmächte eingeschritten, und hatten in dieser Eigenschaft zu gemeinsamem Recht Schleswig-Holstein durch den Wiener Frieden erworben. Die Anrufung des Bundestags durch Österreich bedeutete daher, daß Preußen sich die Entscheidung der schleswig-holsteinschen Frage durch eine schlechthin unzuständ-

Instanz gefallen lassen solle. Sofort nahm Bismarck den von Österreich hingeworfenen Fehdehandschuh auf — und Deutschlands Einheit ohne Österreich war die weitere Parole, die er jetzt, die Gunst der Stunde benutzend, ausgab. Zur gleichen Zeit hatte Österreich die Stände Holsteins zur Proklamierung des Herzogs Friedrich von Augustenburg auf den 5. Juni 1866 einberufen. Preußen erklärte darauf die Gasteiner Konvention für verletzt und ließ zur Wahrung seines Mitbesitzes seine Truppen in Holstein einrücken, Österreich dasselbe hinsichtlich Schleswigs anheimgebend. Als Erwiderung beantragte Österreich in Frankfurt die Mobilisierung sämtlicher nichtösterreichischer und nichtpreußischer Bundesarmeekorps. Der engere Rat des Frankfurter Bundestags nahm diesen Antrag am 14. Juni 1866 an. Der Beschluß kam ebenfalls unter schwerer Verletzung der bisherigen Normen des Bundesrechts zustande. Ganz abgesehen von seiner materiellen Haltlosigkeit, wurden bei der Behandlung des österreichischen Antrags nicht einmal die Vorschriften beobachtet, welche das Bundesrecht für die Instruktionseinholung und für die Abstimmung gegenüber Anträgen eines Bundesgliedes aufgestellt. Nach der Abstimmung erklärte der preußische Bundestagsgesandte am 14. Juni 1866: daß „Preußen den bisherigen Bundesvertrag für gebrochen und deshalb nicht mehr verbindlich ansehe, denselben vielmehr als erloschen betrachten und behandeln werde"; zugleich betonte er aber, daß fortan eine „neue Form für die Einheit der deutschen Nation" gesucht werden müsse; die preußische Regierung sei bereit, „einen neuen Bund mit denjenigen Regierungen zu schließen, welche ihr dazu die Hand reichen wollten". Das Verhalten der preußischen Regierung war nur korrekt. Obwohl der Deutsche Bund als „ein unauflöslicher" geschlossen war, unterlag er doch nach feststehenden Normen des Völkerrechts sowohl der Auflösung durch contrarius consensus aller Kontrahenten, wie einem Kündigungsrecht seitens eines Gliedes, wenn die Bundesmajorität sich schlechthin bundesrechtswidrige Maßnahmen gegen dies Glied erlaubte. Da der internationale Verkehr nach den Normen des Völkerrechts in erster Linie die Wahrung des Grundsatzes von Treu und Glauben verlangt, gibt das Völkerrecht eben bei allen Staatsverträgen und vertragsmäßigen völkerrechtlichen Verhältnissen im Falle doloser Vertragsverletzung von der Gegenseite dem verletzten Kontrahenten auch ohne aus-

drückliche Abmachung ein einseitiges Kündigungsrecht — und hiervon machte Preußen gegenüber dem bundesrechtswidrigen Beschluß vom 14. Juni 1866 nur rechtmäßigen Gebrauch.

Der Waffengang zwischen Österreich und Preußen endete mit dem Prager Frieden vom 23. August 1866. In diesem erkannte der Kaiser von Österreich die Auflösung des Deutschen Bundes an, gab zu einer neuen Gestaltung Deutschlands ohne Beteiligung des österreichischen Kaiserstaats seine Zustimmung und versprach das engere Bundesverhältnis anzuerkennen, welches der König von Preußen nördlich des Mains begründen werde. Ebenso erklärte er sich einverstanden, daß die südlich des Mains gelegenen deutschen Staaten in einen Verein zusammentreten, ‚dessen nationale Verbindung mit dem Norddeutschen Bunde der näheren Verständigung zwischen beiden vorbehalten bleibt und der eine internationale unabhängige Existenz haben wird'. Im Anschluß an den Prager Frieden schloß Preußen weiter nicht nur Friedensverträge mit den deutschen Staaten, mit denen es sich ebenfalls im Kriegszustande befunden: Friedensverträge, in welchen die Kontrahenten die Auflösung des Deutschen Bundes formell anzuerkennen hatten — Preußen vereinbarte auch mit den deutschen Staaten nördlich des Mains im August 1866 eine Reihe von Bündnisverträgen behufs Herstellung eines norddeutschen Bundesstaats. Die Augustbündnisse sollten zwar höchstens ein Jahr dauern, aber inzwischen sollte eben die Herstellung eines engeren Bundesverhältnisses unter den Kontrahenten unter Vereinbarung einer Bundesverfassung mit einem gemeinschaftlich einzuberufenden, durch allgemeines unmittelbares Wahlrecht zu wählenden Reichstag versucht werden. Nachdem Bismarck Ende 1866 mit den Kommissaren der norddeutschen Regierungen den Entwurf der norddeutschen Bundesverfassung festgestellt, trat der Norddeutsche Reichstag am 24. Februar 1867 in Berlin zusammen. Die anhaltende nationale Begeisterung bewirkte eine verhältnismäßig rasche Einigung über die Verfassung des Norddeutschen Bundes. Nachdem der Reichstag am 16. April 1867 in einer Schlußabstimmung mit 230 gegen 53 Stimmen (darunter 11 Polen und 5 Abgeordnete von Berlin) die Verfassung angenommen, erklärten die Vertreter der verbündeten Regierungen am 17. April 1867 ihrerseits die Annahme des Verfassungswerkes. Aber dem Beispiel des preußischen Abgeordnetenhauses folgend, hatten

die partikulären Wahlgesetze zum Norddeutschen Reichstag von 1867 demselben nur die Befugnis zur Verfassungsberatung, nicht zur Verfassungsvereinbarung beigelegt, und so ergab sich die Notwendigkeit, daß die norddeutschen Regierungen noch ihren Einzellandtagen den Verfassungsentwurf vorlegen mußten. Nachdem auch diese, ohne Änderungen vorzunehmen, zugestimmt, konnten die norddeutschen Regierungen die Verfassung des Norddeutschen Bundes in ihren bezüglichen Gesetzblättern publizieren, und so trat am 1. Juli 1867 der Norddeutsche Bund samt seiner allseitig genehmigten Verfassung ins Leben.

Beim Abschluß des Kampfes mit Österreich hatte Preußen die deutschen Staaten südlich des Mains außerhalb des zu begründenden deutschen Bundesstaats lassen müssen, da die bewaffnete Intervention Frankreichs drohte. Aber der im Prager Frieden von 1866 vorausgesetzte Südbund kam nicht zustande, und es gelang Preußen, zunächst von Frankreich unbemerkt, die süddeutschen Staaten dadurch militärisch an sich zu fesseln, daß es gleichzeitig mit den Friedensverträgen Schutz- und Trutzbündnisse mit den süddeutschen Regierungen abschloß, durch welche im Kriegsfall der König von Preußen auch den Oberbefehl über die süddeutschen Truppen erhielt. Der Kriegsfall sämtlicher deutscher Staaten (außer Österreich) trat dann gegenüber Frankreich 1870 ein. Die Waffenerfolge erweckten allenthalben die Überzeugung, daß jetzt die definitive politische Einigung Gesamtdeutschlands nicht zu versäumen sei. Behufs Vorbereitung derselben schloß das norddeutsche Bundespräsidium mit den süddeutschen Regierungen noch im November 1870 eine Anzahl von Verträgen, welche den Eintritt der süddeutschen Staaten in das engere deutsche Bundesverhältnis und die Konstituierung eines alle deutschen Stämme, außer Österreich, umfassenden deutschen Bundesstaats zum Ziele hatten. Die berufenen deutschen Volksvertretungen genehmigten die Novemberverträge und nach Publikation derselben in den bezüglichen Gesetzsammlungen ist das Deutsche Reich mit dem 1. Januar 1871 ins Leben getreten. Die Verfassung des Reichs wurde alsbald einer Superrevision durch die Reichsgewalt unterzogen und durch besonderes Reichsgesetz vom 16. April 1871 im Reichsgesetzblatt verkündigt.

Wie die norddeutsche Bundesverfassung, ist die Reichsverfassung wesentlich unter dem Einflusse Bismarcks entstanden und

hat unverkennbar das Gepräge der Anschauung eines eminent praktisch veranlagten Kopfes. In gehöriger Würdigung der Lehren der Geschichte einerseits und in kluger Wertung der vorhandenen politischen Machtelemente andererseits zieht die Reichverfassung, indem sie die Fundamente der staatlichen Einigung aller deutschen Stämme festlegt und sichert, geschickt die Mittellinie zwischen dem unitarischen und föderalistischen Prinzip. In weiser Mäßigung hat Bismarck es verschmäht, die außerpreußischen Staaten zu mediatisieren und das deutsche Volk in der Form des Einheitsstaats zu organisieren. Das Deutsche Reich hat die Struktur eines Bundesstaats erhalten. Die Struktur des Bundesstaats wahrt dem verbundenen Ganzen den staatlichen Charakter, läßt aber denselben nicht minder den verbundenen Gliedern, den deutschen Einzelstaaten. Die Staatsgewalt des Gesamtstaats, die Reichsgewalt, ist allerdings den Staatsgewalten der Einzelstaaten übergeordnet, denselben gegenüber „souverän". Aber wenn auch die Reichsgewalt nach der Reichsverfassung (Art. 78) in sich selbst die Fähigkeit trägt, ihre Kompetenz im Wege der Reichsgesetzgebung zu erweitern — ohne auf die Einwilligung aller einzelnen Glieder angewiesen zu sein — so ist doch bis jetzt diese facultas der Reichsgewalt noch nicht bis zur völligen staatlichen Aufsaugung der Gliedstaaten ausgenutzt. Den deutschen Gliedstaaten ist eine Sphäre eigener Herrschermacht, insbesondere ein Stück „autonomer" Gesetzgebung und Verwaltung, verblieben und damit eben der Charakter als Staat. Auch hinsichtlich der staatlichen Aufgaben der Reichsgewalt beschränkt sich diese regulär (Art. 4) auf die Funktionen der Beaufsichtigung und der Rechtssetzung und überläßt die Verwaltung nach Maßgabe des Landesrechts oder der Reichsrechtsnormen an sich den Einzelstaaten. Zur Trägerschaft der Reichsgewalt ist nicht ein einzelner Fürst berufen. Trotz der Erneuerung der deutschen Kaiserwürde ist das gegenwärtige Deutsche Reich keine Monarchie; der deutsche Kaiser ist nicht Träger der Reichsgewalt. Gemäß der Struktur des Bundesstaats fiel die Trägerschaft der Reichsgewalt sämtlichen verbundenen deutschen Staaten zu und der aus den Vertretern der deutschen Einzelstaaten gebildete Bundesrat ist das Organ, durch welches die Reichsgewalt an und für sich ihren Willen äußert. Da die Mitglieder des Bundesrats — bis auf die Vertreter der Hansastädte — ihre Ernennung

und Instruierung durch die regierenden deutschen Fürsten erhalten, wahrt die Einrichtung des Bundesrats nach Möglichkeit den monarchischen Gedanken. Nicht minder ist demselben auch dadurch Rechnung getragen, daß der mächtigste deutsche Monarch, der König von Preußen, wenigstens allein mit dem Bundespräsidium und in Führung desselben mit dem Ehrennamen Deutscher Kaiser ausgestattet ward. Andererseits ist durch die Reichsverfassung auch dem Gute der Volksfreiheit hinreichender Spielraum gewährt. Zwar kennt die Reichsverfassung von jetzt nicht, wie die Reichsverfassung vom 28. März 1849, den langen Katalog der „Grundrechte des deutschen Volks". Aber ein solcher erübrigte sich auch bei Abfassung der Reichsverfassung, da der wesentliche Teil der Frankfurter Grundrechte schon damals Bestandteil des partikularen Rechts fast aller deutschen Staaten geworden war. Die gegenwärtige Reichsverfassung machte das Wort „ein freies Volk" insofern wahr, als sie den Reichstag als Vertretung des deutschen Gesamtvolks ins Leben rief und ihn mit allen Vorrechten ausstattete, welche der moderne Konstitutionalismus für eine Volksvertretung verlangt. An die Zustimmung des Reichstags ist der Bundesrat bei allen Reichsgesetzen und bei Feststellung des Reichshaushaltsetats gebunden. Der aus allgemeinen, geheimen, unmittelbaren Wahlen hervorgehende Reichstag hat nach innen volle Autonomie: Prüfung der Legitimation seiner Mitglieder, Wahl seines Vorstands, Festsetzung seiner Geschäftsordnung und Disziplin, volle Rede- und Abstimmungsfreiheit seiner Mitglieder. Auch im Hinblick auf ihr außerparlamentarisches Verhalten dürfen die Abgeordneten von der Staatsgewalt nicht wider den Willen des Reichstags der Teilnahme an den Arbeiten des Hauses entzogen werden.

§ 14. Preußen als konstitutionelle Monarchie.

Die preußische Verfassung vom 31. Januar 1850 gibt nicht ein vollständiges Bild der Grundsätze des gegenwärtig geltenden preußischen Verfassungsrechts. So mannigfach die von den Artikeln der Verfassung berührten Beziehungen sind, so ist dieselbe als Ganzes doch keine erschöpfende Kodifikation der Verfassungsmaterien, vielmehr hat der Gesetzgeber in der Verfassungsurkunde nur die ihm seinerzeit am wichtigsten scheinen-

den verfassungsrechtlichen Gebiete erfaßt. Infolgedessen erfahren die Sätze der Verfassungsurkunde noch zu einem sehr großen Teil bis zur Gegenwart ihre notwendige Ergänzung durch die Grundsätze des vorkonstitutionellen Staatsrechts Preußens, und erst durch das Zusammenfassen beider Bestandteile, des noch geltenden vorkonstitutionellen Rechtsstoffs und des Inhalts der Verfassungsurkunde selbst, gewinnt man ein rechtes Bild des jetzt in Geltung befindlichen preußischen Verfassungsrechts.

Die Grundsätze des vorkonstitutionellen preußischen Staatsrechts sind im Allgemeinen Landrecht, der großen Kodifikation zu Ausgang des 18. Jahrhunderts, niedergelegt und zwar im Tit. 13 und in den um diesen sich herumgruppierenden Titeln von T. II. Tit. 13 T. II „Von den Rechten und Pflichten des Staats überhaupt" normiert im allgemeinen die Herrscherrechte des absoluten Hohenzollernkönigs, während die Titel vorher und nachher die einzelnen staatlichen Hoheitsrechte und die sich daran anknüpfenden Verhältnisse regulieren. An die Spitze stellt der § 1, II 13 den Fundamentalsatz, daß der König der Träger der einheitlichen, unteilbaren Staatsgewalt sei: „alle Rechte und Pflichten des Staats gegen seine Bürger und Schutzverwandte vereinigen sich in dem Oberhaupte desselben". Demgemäß hat der Hohenzollernkönig auch das volle Repräsentationsrecht des preußischen Staatswesens nach außen (§ 5), und nach innen ist der König Träger der staatlichen Rechte der Gesetzgebung (§ 6 und 7), Rechtsprechung und Verwaltung (§ 2, 3).

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts machte die preußische Monarchie eine Reihe von Gebietserwerbungen, in denen das Allgemeine Landrecht zum Teil nicht formell publiziert wurde. Nichtsdestoweniger vertrat das preußische Gouvernement in ständiger Praxis die Anschauung, daß auch in den neuen Landesteilen, wo eine besondere Publikation des Allgemeinen Landrechts unterblieben, die staatsrechtliche Partie des Allgemeinen Landrechts und namentlich der die Rechte des Königs behandelnde Tit. 13 T. II ohne weiteres mit der Publikation der Einverleibung als mitpubliziert zu gelten habe und in Kraft getreten sei. Diese Anschauungsweise des preußischen Gouvernements wird unter anderem belegt durch die Tatsache, daß in dem unter dem Justizministerium von Kamptz ausgearbeiteten „Bürgerlichen Gesetzbuch für die preußischen Staaten" folgende Vorschrift aufgestellt werden sollte:

Zukunft eine Rolle spielen sollte; aber damals faßte ich den Entschluß, den ich jetzt auszuführen im Begriffe bin, Deutschland von dem Joche Österreichs zu befreien, wenigstens den Teil desselben, der nach Geist, Religion, Sitten und Interessen an die Geschicke Preußens gebunden ist, ich meine Norddeutschland. Um dieses Ziel zu erreichen, trotze ich allem, dem Exil und selbst dem Schafott. Und zum Kronprinzen, der durch Erziehung und Geistesrichtung mehr ein Mann der parlamentarischen Regierung ist, habe ich gesagt: ‚Was liegt daran, wenn man mich aufhängt, wenn nur mein Strick Ihren Thron fest mit diesem Norddeutschland verbindet‘.“ Unauslöschlichen Dank schuldet das deutsche Volk Bismarck für das Gigantenwerk, die Errichtung des deutschen Nationalstaates. Aber das hohe Lied, das der Schilderer von Deutschlands Neugründung unwillkürlich auf Bismarck anstimmen muß, schließt die Anerkennung nicht aus, daß Bismarck sein Werk in relativ kurzer Zeit nur vollenden konnte, weil das Schicksal die rechten Vorbereitungen dafür getroffen hatte. Es gab Bismarck einen Herrn, so gütig und einsichtig, daß er den rechten Mann unbehindert schalten und walten ließ, es gab ihm Mitstreiter, die auf ihrem Gebiete genial das Vertrauen Bismarcks nicht enttäuschten, es gab ihm eine Nation, deren überwiegende Mehrheit gern und mit Verständnis Bismarcks Leitung sich fügte, sowie sie in ihm den rechten Mann erkannte. Nicht geringe Unterstützung erwuchs Bismarck dabei auch aus den Erfahrungen und Resultaten der gescheiterten Einheitsbewegung von 1848. Die gegenwärtige Reichsverfassung beruht auf einer Arbeit Bismarcks. Als den Ende 1866 in Berlin sich versammelnden Kommissaren der norddeutschen Regierungen der Entwurf der künftigen norddeutschen Bundesverfassung vorgelegt werden sollte, mußte Bismarck, mit den Vorarbeiten seiner Räte unzufrieden, sich selbst der Abfassung des Entwurfs unterziehen. In wenigen Stunden entwarf er die grundlegenden Artikel über die Bundeskompetenz, Bundesgesetzgebung, Bundesrat, Bundespräsidium und Reichstag. Nimmermehr wäre aber diese Arbeit so rasch vonstatten gegangen, hätte Bismarck nicht an der Reichsverfassung vom 28. März 1849 jetzt nach Ausscheidung Österreichs eine durchaus brauchbare Unterlage gefunden. Dem großen Realpolitiker gelang nun schnell die Anpassung des brauchbaren Inhalts der Reichsverfassung von 1849 an die gegebenen Verhältnisse. Selbst dem verfassungsberatenden Norddeutschen Reichstag von 1867 war das Schicksal der Frankfurter Nationalversammlung nicht minder eine heilsame Lehre. Von einer langatmigen Debatte über die Frage der individuellen

Grundrechte sah man ab, und sowie die Verfassungsberatung im Plenum des Reichstags von 1867 ins Stocken zu geraten schien, erschollen sofort energische Warnerstimmen, nicht in die Fehler von 1848/49 zu verfallen.*)

Der Deutsche Bund, welcher 1851 durch allgemeine Wiederbeschickung des reaktivierten Bundestags zu Frankfurt a. M. mit den sogenannten Bundesgrundgesetzen, der Deutschen Bundesakte von 1815 und der Wiener Schlußakte von 1820, wieder in Kraft gesetzt war, faßte die deutschen Staaten in der Form eines völkerrechtlichen, vertragsmäßigen, Staatenbundes zusammen, der für alle Glieder ein „beständiger" (d. B. A.), ein „unauflöslicher" (W. S. A.) sein sollte. Diese Form politischer Einigung rief, nachdem man sich in Deutschland von der Erschütterung der Sturmjahre 1848—50 einigermaßen erholt, alsbald wieder eine recht bittere Kritik auf den Plan. Der bürgerliche Mittelstand, der namentlich in moderner Zeit der wahre stützende Träger der politischen Organisationen geworden, hatte aus Besorgnis vor dem in der Bewegung von 1848 sich ankündigenden roten Schrecken die Regierungen in der Niederwerfung und Niederhaltung der demagogischen Bestrebungen gewähren lassen. Sah er doch auch durch die sogenannte Reaktion der fünfziger Jahre den wesentlichen Teil der konstitutionellen Freiheiten nicht angetastet; selbst Preußen verharrte auf der einmal eingeschlagenen konstitutionellen Bahn. In seinem bürgerlichen Besitz wieder gesichert, richtete der bürgerliche Mittelstand in Deutschland von neuem seine Wünsche auf eine straffere politische Organisation Gesamtdeutschlands. Aus solchen Empfindungen heraus erwuchs insbesondere im Nordwesten Deutschlands die Gründung des Nationalvereins (Juni 1859). Obwohl mit dem Ziele des Nationalvereins, welcher Preußen als Spitze des politisch geeinten deutschen Vaterlandes wollte, wenig einverstanden, aber in Erkenntnis des tief den bürgerlichen

*) Abg. Braun (Wiesbaden): „Diese Grundrechtsdebatte (i. J. 1848) war ein ‚Schrecken ohne Ende' und endigte mit einem ‚Ende mit Schrecken'. Während man allen deutschen Fleiß und alle deutsche Gründlichkeit an die Grundrechte verwandte, mußten wir das beschämende Schauspiel erleben, daß unsere Gesandten, die Botschafter der deutschen Nation und der deutschen Reichsgewalt in London und Paris in den Vorzimmern herumlungerten und noch nicht einmal imstande waren, Audienz zu erhalten beim General Cavaignac und Lord Palmerston." Abg. v. Vincke, Sten. Ber. S. 367.

ziehung der belgischen Konstitution bei der Interpretation der preußischen Verfassung nicht. Es kann durch die Einsicht der belgischen Konstitution hin und wieder bestimmter ermittelt werden, welche für Preußen ähnlichen Verhältnisse der preußische Verfassungsgesetzgeber mit einem an den belgischen Text anklingenden Verfassungsartikel hat treffen wollen. Aber Vorsicht ist bei dieser Operation am Platze, wenn nicht der wahre Inhalt des preußischen Verfassungsrechts gefälscht werden soll.

Die belgische Konstitution vom 7. Februar 1831, hervorgegangen nach Abschüttelung der niederländischen Herrschaft aus der Arbeit einer den souveränen Volkswillen aktiv repräsentierenden Konstituante, hält an dem Prinzip der Volkssouveränität als der ersten Grundlage der belgischen Staatseinrichtungen fest. Sie verschmilzt aber dasselbe mit der Lehre von den drei politischen Gewalten. Abgesehen von den Wahlrechten der einzelnen ist nach der belgischen Konstitution die unmittelbare Ausübung der in der Staatsgewalt enthaltenen Befugnisse dem souveränen belgischen Volk nicht gegeben, vielmehr erfolgt diese Ausübung durch bestimmte Organe, an welche die einzelnen politischen Gewalten, die die Gewaltentheorie dem sonst angenommenen Begriff der einheitlichen Staatsgewalt substituierte, verteilt sind. Es heißt Art. 25: Tous les pouvoirs émanent de la nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution. Die gesetzgebende Gewalt legt Art. 26 darauf behufs gemeinschaftlicher Ausübung dem König und den beiden Kammern bei und zwar ist die Mitwirkung des Königs eine unbedingt positive bei jedem Gesetz: er hat selbst nicht bloß das absolute Veto, sondern die Sanktion. Die vollziehende Gewalt (tel qu' il est réglé par la Constitution) gehört dem König allein (Art. 29). Die richterliche Gewalt aber wird „im Namen des Volks" durch die Gerichte ausgeübt und nur die unter den Begriff der Exekutive bereits fallende Vollstreckung der Beschlüsse und Urteile erfolgt im Namen des Königs. Die königlichen Rechte nach der belgischen Konstitution sind hiernach nicht ein streng in sich geschlossenes System von Rechten, sondern bilden ein äußerliches Aggregat von Befugnissen, für die je ein positiver Titel in einer belgischen Konstitutionsvorschrift gegeben sein muß. Der Art. 78 erklärt übrigens präzis: Le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même.

In Preußen enthält weder die oktroyierte Verfassung vom vom 5. Dezember 1848, noch die revidierte Verfassung vom 31. Januar 1850 Vorschriften, welche wie die Art. 25 und 78 belgischer Konstitution einerseits das Prinzip der Volkssouveränität, andererseits den aggregatartigen Charakter der königlichen Befugnisse aussprechen. Die Art. 25 und 78 belgischer Konstitution haben keine entsprechende Nachbildung in den preußischen Verfassungsurkunden erfahren. Hieraus, sowie aus der Erwägung der ferneren Tatsache, daß bei der Emanation der preußischen Verfassungen der Träger der einheitlichen, unteilbaren Staatsgewalt Preußens in durchaus freier Willensentschließung den Inhalt der offensichtlich nicht alle staatsrechtlichen Verhältnisse erfassenden und einer bisher in sich festgeschlossenen Rechtsordnung gleichsam aufgepfropften Verfassungen sanktioniert hat, folgt aber sofort das eine fundamentale Resultat, daß von einer Volkssouveränität auch im konstitutionellen Preußen keine Rede sein kann, daß hier der § 1 II 13 des Allgemeinen Landrechts und damit der Grundsatz der königlichen Trägerschaft der einheitlichen unteilbaren Staatsgewalt noch weiter in Geltung sich befindet. Es macht daher nichts aus, daß in den preußischen Verfassungen das monarchische Prinzip nicht ebenfalls einen so positiven, unmittelbaren Ausdruck gefunden hat wie in anderen deutschen Verfassungen, z. B. in der bayerischen vom 26. Mai 1818: „Der König ist das Oberhaupt des Staats, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den von ihm gegebenen, in der gegenwärtigen Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus", (§ 4 der sächsischen Verfassung vom 4. September 1831). Allerdings spricht der Wortlaut der revidierten Verfassung vom 31. Januar 1850 im Art. 62 von „gesetzgebender Gewalt", im Art. 86 von „richterlicher Gewalt", im Art. 45 von „vollziehender Gewalt", und dieser Umstand hat hin und wieder zu der Aufstellung Anlaß gegeben, daß auch die preußische Verfassung die Drei-Gewalten-Theorie adoptiert, ja daß sie dieselbe in dem in Belgien hergebrachten Sinn adoptiert habe. Nichts verfehlter als das! Die preußische Verfassung mit ihren Sätzen über „gesetzgebende", „richterliche", „vollziehende" Gewalt, aufgepfropft der bisher in sich geschlossenen Rechtsordnung der absoluten Monarchie, konnte nach der Natur der Dinge damit nur die der vorkonstitutionellen Rechtsordnung bereits bekannten materiellen Begriffe der Gesetzgebung, Rechtsprechung, Verwaltung treffen, Funktionen der

Staatsgewalt, die nach vorkonstitutionellem Recht ihrem Grunde nach bei dem königlichen Träger der Staatsgewalt ruhten und an sich auch nach dem Inkrafttreten der Verfassung da ruhen blieben, wenngleich nunmehr die Verfassung den König hinsichtlich der Ausübung dieser Funktionen an neue, bisher ungewohnte Formen band. Hatte man doch auch bereits in der vorkonstitutionellen Monarchie zum Teil in Anbequemung an die in Mode kommende konstitutionelle Theorie statt von Gesetzgebung, Rechtsprechung, Verwaltung von legislativer, richterlicher, exekutiver Gewalt gesprochen. Hiernach war es also nach dem Inkrafttreten der Verfassungen in Preußen Rechtens, daß der König, weil nach § 1 II 13 des Allgemeinen Landrechts Träger der vollen einheitlichen Staatsgewalt, auch weiterhin Träger des staatlichen Gesetzgebungsrechts blieb, daß er aber die Ausübung desselben nach Art. 62 nicht mehr einseitig, sondern nur unter Mitwirkung der in zwei Kammern gegliederten Volksvertretung vorzunehmen habe. Es wurde ferner in Preußen Rechtens, daß die an sich beim König ruhende staatliche Funktion der Rechtsprechung hinfort „nur im Namen des Königs" durch unabhängige, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfene Gerichte auszuüben sei. Es wurde endlich in Preußen Rechtens, daß die nach Art. 45 der Verfassung dem König allein zustehende „vollziehende Gewalt", d. h. die beim König ruhende staatliche Funktion der Verwaltung vom König nur noch mit Hilfe der die königlichen Regierungsakte kontrasignierenden, wenn auch vom König frei ernennbaren und entlaßbaren Minister zu handhaben sei.

So sah die preußische Verfassung nur neue Formen und Modalitäten für die Ausübung der Befugnisse der beim preußischen König vereinigt bleibenden Staatsgewalt vor. Mit diesen neuen Formen und Modalitäten, welche ein starkes Königtum bestehen ließen, kam aber auch hinfort das Prinzip der Volksfreiheit in Preußen zur verfassungsmäßigen Anerkennung. Der Inhalt der preußischen Verfassung verwirklicht durchaus das Wort Friedrich Wilhelms IV. am 6. Februar 1850 bei seiner Eidesleistung auf die Verfassung: „Ein freies Volk unter einem freien Könige, das war Meine Losung seit zehn Jahren, das ist sie heut und soll es bleiben, solang' Ich atme." Dem Prinzip der Volksfreiheit dient zunächst die in der Verfassung vorgesehene Einrichtung einer Volksvertretung, welche

durchaus den Anforderungen des modernen Konstitutionalismus entspricht. Allerdings eine solche Färbung ins Demokratische wie die Volksvertretung des Deutschen Reichs weist die preußische Volksvertretung nicht auf. Sie ist nicht *eine* Kammer, *ein* Haus und nicht auf Grund des allgemeinen, unmittelbaren, geheimen Wahlrechts organisiert. Die preußische Verfassung hat die Volksvertretung nach dem Zweikammersystem formiert, und von den beiden Kammern des preußischen Landtags ist nach gegenwärtigem Recht nur die zweite, das Haus der Abgeordneten, aus Personen gebildet, die das gesamte Volk selbst, aber in mittelbarer Wahlart in diese Stellung beruft. Dagegen ist für die Bildung der ersten Kammer, des Herrenhauses, nach gegenwärtigem Recht die Entscheidung des königlichen Willens die letzthin maßgebende Instanz. Die erste Kammer besteht aus den vom König berufenen volljährigen Prinzen des königlichen Hauses, sowie andererseits aus Mitgliedern, welche der König sei es mit erblicher Berechtigung, sei es auf Lebenszeit, berufen hat. Nichtsdestoweniger erklärt die preußische Verfassung (Art. 81) die Mitglieder beider Kammern „für Vertreter des ganzen Volks" und darum für vollkommen frei nach oben und nach unten in Ausübung ihres Berufs. Abgesehen von der Mitwirkung bei der Gesetzgebung, hat jede Kammer des Landtags namentlich die Gesetzesinitiative (Art. 64) und die Zustimmung zu dem für jedes Etatsjahr im voraus festzustellenden, alle Einnahmen und Ausgaben des Staats aufführenden Staatshaushaltsetat. Nach innen genießt jede Kammer volle Autonomie (Art. 78; 84). Die Herrenhausmitglieder versehen ein unentgeltliches Ehrenamt, die Mitglieder des Abgeordnetenhauses erhalten aus der Staatskasse Diäten und Reisekosten unter Ausschluß des Verzichts.

Aber das Prinzip der Volksfreiheit äußert sich auch, seitdem Preußen die konstitutionelle Bahn betreten, in Vorschriften, welche dem einzelnen Individuum zugute kommen. Der Preuße, welcher die im Gesetz näher gekennzeichneten persönlichen Merkmale voller Reife besitzt, genießt die rechtliche Fähigkeit, zu der Konstituierung gewisser Staatsorgane, insbesondere der Volksvertretung selbst, durch ein Stimmrecht persönlich beizutragen, wie auch selbst Mitglied gewisser Staatsorgane zu werden (droits politiques der konstitutionellen Theorie). Andererseits ist jedem preußischen Staatsangehörigen schlechthin ein

individueller Rechtskreis verbürgt, in welchen die Staatsgewalt nicht eingreifen kann (ein System individueller Freiheits- und Grundrechte); Tit. II der Verfassung lautet „Von den Rechten der Preußen".

In seiner Ansprache bei der Eidesleistung auf die Verfassung am 6. Februar 1850 erklärte Friedrich Wilhelm IV.: die Lebensbedingung der Verfassung sei, daß ihm, dem Könige, das Regieren mit derselben möglich gemacht werde; denn in Preußen müsse der König regieren. In der Tat ist auch nach Annahme des konstitutionellen Systems das preußische Königtum kein zum Gehorsam gegen die Majoritätsbeschlüsse der Volksvertretung oder gegen die subjektiven Meinungen der Minister verpflichtetes Schattenkönigtum. In Preußen regiert auch nach der Verfassung der König als eine das Staatsschiff nach eigenen Impulsen leitende Persönlichkeit. Allerdings erscheint dabei der königliche Wille in „ministerieller Gewandung". Aber die Bindung der königlichen Willensentfaltung an diese Form verfolgt nicht den Zweck, die Selbständigkeit der königlichen Initiative zu verneinen und aufzuheben. Nur als ein Aushilfsmittel, die Person des Königs der unmittelbaren Verantwortlichkeit für die königlichen Regierungshandlungen zu entziehen, erscheint das Erfordernis der ministeriellen Kontrasignatur. Die persönliche Haftbarkeit des Herrschers würde stets zu einer heillosen Schädigung der Autorität der Staatsgewalt selbst führen und daher ist in Art. 43 der Verfassung „die Person des Königs für unverletzlich" erklärt, dagegen aber dem kontrasignierenden Minister die eventuelle persönliche Haftbarkeit zugewiesen. Freilich ist der Minister durchaus nicht verpflichtet, dem Befehl des Königs, einen Regierungsakt zu kontrasignieren, schlechthin nachzukommen. Die Kontrasignatur ist sein freier Willensentschluß, seine eigene Tat, und daher widerspricht es auch nicht der Billigkeit, daß der kontrasignierende Minister persönlich eventuell haftbar wird. Andererseits vermag der König, wenn auch an das Medium der ministeriellen Kontrasignatur gebunden, durchaus nach seinen eigenen Intentionen das preußische Staatsschiff zu lenken, da er das freie Ernennungs- und Entlassungsrecht der Minister besitzt. Umgekehrt darf auch der Minister jederzeit seine Entlassung fordern.

Nach diesem Tatbestand ist die Regierung Preußens keine

parlamentarische d. h. eine solche, welche die bestimmenden Impulse von der herrschenden Parlamentsmehrheit empfängt, aus deren Mitte die leitenden Staatsminister zu nehmen sind. Das preußische Regime ist ein königliches d. h. ein solches, welches durch die individuellen freien Willensentschließungen des jeweiligen Herrschers bestimmt wird. Angesichts der fundamentalen Verdienste des Hohenzollernhauses um die Gründung des Preußenstaats erscheint auch ein parlamentarisches Regiment dem Geiste der preußischen Rechtsentwicklung diametral entgegengesetzt. Einen ernsten Kampf um die Einführung eines parlamentarischen Regiments hat es bisher in Preußen nur einmal gegeben: in der Konfliktszeit der sechziger Jahre. In dem „Konflikt" handelte es sich durchaus nicht nur um die Wahrung des Budgetrechts des Abgeordnetenhauses. Der eigentliche, wenn auch etwas verhüllte Grundgedanke des Ringens zwischen Abgeordnetenhaus und Krone war die Frage, ob Preußen zum parlamentarischen Regime übergehen solle. Die Führer der damaligen Abgeordnetenhausmehrheit hatten die Absicht, die damalige Situation zur Einführung des parlamentarischen Regiments in Preußen auszunutzen (vergl. Prutz IV, S. 376), wenngleich dies eigentliche Ziel der breiten Öffentlichkeit nicht preisgegeben wurde. Aber am preußischen Throne wachte Bismarck — Eckart und Siegfried zugleich. Er erkannte das eigentliche Ziel seiner politischen Gegner, die durch die preußische Verfassung selbst verbriefte Verteilung des politischen Einflusses zu verrücken und trat darum, wenn auch in Einzelfragen des Verfassungsrechts im Unrecht, so doch hinsichtlich des Endziels des „Konflikts" in vollkommenem Recht, der Abgeordnetenhausmajorität entgegen, bis der Ansturm als abgeschlagen gelten konnte. Bismarck selbst wies damals nachdrücklich auf die Verschiedenheit des preußischen und belgischen Staatsrechts hin. In der Abgeordnetenhaussitzung vom 5. Februar 1866 erklärte er: „Der Art. 78 der belgischen Verfassung fehlt in der preußischen Verfassung und deshalb hat S. M. der König bei uns alle diejenigen früheren Rechte der Krone, welche nicht durch den ausdrücklichen Inhalt der Verfassung oder durch ein auf Grund der Verfassung zustande gekommenes Gesetz auf andere Faktoren übertragen worden sind."

Inhaltsübersicht.

		Seite
§ 1.	Einleitung	1
§ 2.	Die altgermanische Verfassung. Das regnum Francorum. Das regnum Teutonicum. . .	4
§ 3.	Die Zersetzung des regnum Teutonicum. . .	12
§ 4.	Kaiser u. Reich. Landesherr und Landstände. .	23
§ 5.	Brandenburg-Preußen als absolute Monarchie	38
§ 6.	Das Erwachen des modernen Konstitutionalismus	52
§ 7.	Grundlagen u. Anfänge des Konstitutionalismus in Deutschland	67
§ 8.	Die Hemmung der konstitutionellen Bewegung in Deutschland. Die Anfänge der konstitutionellen Idee in Preußen	79
§ 9.	Die deutsche Einheitsbewegung von 1848 .	97
§ 10.	Die Unionsversuche Preußens. Der reaktivierte Bundestag . . .	109
§ 11.	Die ersten Regierungsjahre Friedrich Wilhelms IV.	116
§ 12.	Die Entstehung d. preußischen Verfassung . . .	124
§ 13.	Der Norddeutsche Bund und das neue Reich .	136
§ 14.	Preußen als konstitutionelle Monarchie . . .	146

Aus Natur und Geisteswe

Sammlung wissenschaftlich-gemeinverständlicher Darstellungen aus allen Gebieten des Wissens.

Jeder Band ist in sich abgeschlossen und einzeln käufli

Jeder Band geh. M. 1.—, in Leinwand geb. M. 1

Übersicht nach Wissenschaften geordnet.

Allgemeines Bildungswesen. Erziehung und Unterricht.

Das deutsche Bildungswesen in seiner geschichtlichen Entwicklung. Von weil. Prof. Dr. Friedrich Paulsen. 2. Aufl. Von Prof. Dr. W. Münch und 1 Bildnis Paulsens. (Bd. 100.)

Der Leipziger Student von 1409—1909. Von Dr. Bruchmüller. Mit 25 Abb. (Bd. 273.)

Geschichte des deutschen Schulwesens. Von Oberrealschuldirektor Dr. Knabe. (Bd. 85.)

Das deutsche Unterrichtswesen der Gegenwart. Von Oberrealschuldirektor Dr. K. Knabe. (Bd. 299.)

Allgemeine Pädagogik. Von Prof. Dr. Th. Ziegler. 3. Aufl. (Bd. 33.)

Experimentelle Pädagogik mit besonderer Rücksicht auf die Erziehung durch die Tat. Von Dr. W. A. Lay. Mit 2 Abb. (Bd. 224.)

Psychologie des Kindes. Von Prof. Dr. R. Gaupp. 2. Aufl. Mit 18 Abb. (Bd. 213.)

Moderne Erziehung in Haus und Schule. Von J. Tews. 2. Aufl. (Bd. 159.)

Großstadtpädagogik. Von J. Tews. (Bd. 327.)

Schulkämpfe der Gegenwart. Von J. Tews 2. Aufl. (Bd. 111.)

Die höhere Mädchenschule in Deutschland. Von Oberlehrerin M. Martin. (Bd. 65.)

Vom Hilfsschulwesen. Von Rektor Dr. B. Maennel. (Bd. 73.)

Das deutsche Fortbildungsschulwesen. Von Direktor Dr. Fr. Schilling. (Bd. 256.)

Die Knabenhandarbeit in der heutigen Erziehung. Von Seminar-Dir. Dr. A. Pabst. Mit 21 Abb. u. 1 Titelbild. (Bd. 140.)

Das moderne Volksbildungswesen. Bücher- und Lesehallen, Volkshochschulen und verwandte Bildungseinrichtungen in den wichtigsten Kulturländern in ihrer Entwicklung seit der Mitte des neunzehnten Jahrhunderts. Von Stadtbibliothekar Dr. G. Fritz. Mit 14 Abb. (Bd. 266.)

Die amerikanische Universität. Von Ph. D. E. D. Perry. Mit 22 Abb. (Bd. 206.)

Technische Hochschulen in Nordamerika. Von Prof. S. Müller. Mit zahlr. Abb., Karte u. Lageplan. (Bd. 190.)

Volksschule und Lehrerbildung der Vereinigten Staaten in ihren hervortretenden Zügen. Von Direktor Dr. F. Kuypers. Mit 48 Abb. u. 1 Titelbild. (Bd. 150.)

Deutsches Ringen nach Kraft und Schönheit. Aus den literarischen Zeugnissen eines Jahrhunderts gesammelt. Von Turninspektor K. Möller. 2 Bde. Band II: In Vorb. (Bd. 188/189.)

Schulhygiene. Von Prof. Dr. L. Burgerstein. 2. Aufl. Mit 33 Fig. (Bd. 96.)

Jugend-Fürsorge. Von Waisenhaus-Direktor Dr. J. Petersen. 2 Bde. (Bd. 161. 162.)

Pestalozzi. Sein Leben und seine Ideen. Von Prof. Dr. P. Natorp. Mit 1 Bildnis u. 1 Brieffaksimile. (Bd. 250.)

Herbarts Lehren und Leben. Von Pastor O. Flügel. Mit 1 Bildnisse Herbarts. (Bd. 164.)

Friedrich Fröbel. Sein Leben und sein Wirken. Von A. von Portugall. Mit 5 Tafeln. (Bd. 82.)

Religionswissenschaft.

Leben und Lehre des Buddha. Von weil. Prof. Dr. R. Pischel. 2. Aufl. von Prof. Dr. H. Lüders. M[illegible] (Bd. 109.)

Germanische Mythol[illegible] J. v. Negelein.

Mystik im Heidentum und Christentum. Von Dr. E. Lehmann. (Bd. 217.)

Palästina und seine Geschichte. Von Prof. [illegible] Freiherr von Soden. 3. Aufl. [illegible]arten, 1 Plan u. 6 Ansichten. (Bd. 6.)